IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA PÚBLICA DE ENSINO FUNDAMENTAL NA REGIÃO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES: AÇÃO POLÍTICA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Sonia Martins de Almeida Nogueira – UENF
nogueira@uenf.br
Otávio Cordeiro de Paula – UENF
otaviocp@yahoo.com.br

Resumo: Este estudo se refere à ação política do governo municipal fundamentada nos dispositivos sobre a gestão democrática da Constituição Federal de 1988 e da Lei 9394/96, visando oferecer subsídios para o estudo de políticas públicas de educação. Foram investigados cinco municípios do norte fluminense, no âmbito dos conselhos municipais de educação, em suas ações no período 2005/2006, pondo em foco a institucionalização desses colegiados como instância de exercício de poder da sociedade civil e de suporte à democratização da administração pública e à consolidação da municipalização.
Palavras chave: gestão democrática; municipalização; conselhos municipais de educação

PALAVRA INICIAL

O estudo da municipalização da educação tem como referencial o sistema federativo brasileiro definido nas disposições da Constituição Federal de 1988 e toma por base o município como ente federativo, regido em suas ações políticas pelos princípios de descentralização, autonomia e participação. Este estudo proposto privilegiou as questões que se referem à ação política do governo municipal fundamentada no cumprimento do que dispõem sobre a gestão democrática do sistema público de ensino o Artigo 206, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, e o Artigo 3º, inciso VIII, da Lei 9394 /96.

Sabemos que as políticas educacionais se desenvolvem num quadro em que as relações entre o sistema social e o sistema político apresentam oposições, conflitos, tensões, mas é preciso reconhecer sua importância, embora mantendo sempre um processo de avaliação crítica construído pela ética e pelos anseios da sociedade: a política e a legislação devem estar *a serviço do bem comum, da democracia, da justiça, da solidariedade, dos interesses de grupos e culturas particulares* (LIBÂNEO, OLIVEIRA, TOSCHI, 2003, p.33).

O foco no princípio da descentralização ilumina a discussão sobre a autonomia dos entes federativos e a participação dos atores sociais pertencentes a cada espaço político nos procedimentos de decisão no campo da política educacional.

A abordagem da municipalização do sistema de ensino implica procedimentos de análise, acompanhamento e avaliação desse processo, na perspectiva de pôr em foco as questões político-sociais, da legislação concernente e da gestão, devendo aproximar-se, também, da questão pedagógica, subsumida no projeto político do município.

Esta argumentação se complementa com as considerações elaboradas ao final de uma investigação desenvolvida em 2005-2006. Tivemos como objeto as instâncias legislativa e executiva do poder municipal, buscando analisar a relação entre os poderes legislativo e executivo na ação política de organização e administração do sistema municipal de ensino, em quatro municípios da região norte fluminense. Essa investigação levantou a questão das práticas federativas de descentralização, autonomia e participação na definição de diretrizes da política educacional do município e conduziu à ampliação do campo de estudo, elegendo como novo objeto as diretrizes que regem a criação e implementação dos conselhos municipais de educação como espaço de participação na política educacional, no campo das orientações e normas de organização e administração do sistema de ensino. Assim, os CME's passaram a constituir o novo objeto de estudo.

Tendo em consideração o objetivo geral de conhecer e analisar como atuaram, no sentido de promover a gestão democrática do sistema de ensino público, os municípios de Campos dos Goytacazes, Italva, Cardoso Moreira, São João da Barra e São Francisco do Itabapoana, no período 2005/2006, no âmbito dos conselhos municipais de educação, o estudo deteve mais atentamente na dimensão de correlação de forças entre o poder executivo, representado pelas secretarias de educação, e esses colegiados que institucionalizam a participação de não membros da estrutura administrativa do Governo na ação política da gestão do sistema de ensino, configurando, ou não, uma instância de poder da sociedade civil.

Essa dimensão também pode ser caracterizada na leitura de como as forças que interagem no meio social mantiveram, ou não, confronto com o poder instituído no período 2005-2006, analisando-se a composição e o funcionamento dos CME's e os caracterizando de acordo com o seu perfil de um colegiado que atua na moldura da democratização, ou como instrumentalização de interesses do poder local, ou se constituindo como um órgão de existência apenas formal.

Desenhamos como pano de fundo a necessária questão de se pensar uma nova escola, tendo-se em conta as instâncias de governo que sobre ela atuam e com ela permanecem em constante interação. Assim, o princípio da gestão democrática se torna um pressuposto de uma escola pública, laica e pluralista, formadora de cidadãos, devendo

instituir ações propiciadoras da construção de uma nova escola. Esse princípio se consubstancia na consciência política e na participação dos atores sociais que transitam, e a eles pertencem, nos diferentes espaços em que ocorrem as ações políticas concernentes à educação. Os conselhos municipais de educação são um desses espaços de participação.

Werle, Thum e Andrade argumentam que *a existência do CME pode significar controle social e político das ações do Estado pela sociedade civil, em decorrência de sua composição plural* (2008, p.88), uma vez que poderá superar, por sua composição mais democrática, as questões presentes nos colegiados em que os processos de indicação de seus membros são praticados a partir de interesses pessoais, clientelismo e intervenção do executivo local (ibid). Cabe ao Conselhos Municipais de Educação exercer o papel de articuladores e mediadores das questões educacionais da sociedade local, junto aos gestores do poder público municipal. São órgãos de ampla representatividade, com funções normativa, consultiva, doutrinária (propositiva), deliberativa e fiscalizadora. Ocupam, ou devem ocupar, posição fundamental na efetivação da gestão democrática dos sistemas de ensino, bem como na consolidação da autonomia dos municípios no gerenciamento de suas políticas educacionais.

O poder atual do município, caracterizado como ente autônomo nas normas constitucionais de 1988, se exerce no regime de interdependência e de poder compartilhado com os estados e com a União, tendo como princípios orientadores, como já argumentamos, a descentralização, a autonomia e a participação.

Neste quadro, ao assumir sua responsabilidade e realizar suas atribuições, o município, a partir da implementação do dispositivo legal de gestão democrática, atua sobre lógicas e procedimentos que condicionam a administração municipal. Partindo desta premissa, argumentamos que Silva (2003, p.96) considera que a institucionalização de práticas participativas importa conhecer o que deve ser feito, o como deve ser feito e o que pode ser feito e que a participação é um princípio orientador de uma administração democrática.

Acolhemos a argumentação de Nogueira (2002, p.31) quando afirma que *a educação também pode se converter em um novo fator de diferenciação e exclusão: os educados e os não-educados, os que sabem e os que não sabem, os que têm acesso à escola e os que não têm*. Assim, administração pública deve criar mecanismos que favoreçam o atendimento da população em geral e, no âmbito deste estudo, um mecanismo é a gestão democrática do sistema público de ensino: *a visão que o administrador*

municipal tenha acerca do povo e de sua condição de ação política condiciona, em muito, a ação concreta que venha a desencadear (SILVA, 2003, p.98).

As constituições estaduais elaboradas a partir de 1989 vieram a acentuar o papel dos colegiados na gestão dos sistemas de ensino, considerado o modelo de gestão participativa, e os CME's se fortaleceram como instâncias de consolidação da municipalização do ensino fundamental e da educação infantil e de contribuição para a melhoria da qualidade do ensino, conforme os dispositivos da Lei 9394 /96. No entanto, embora a criação e a implementação dos conselhos municipais de educação possam constituir uma inovação em alguns municípios, a criação desses colegiados foi prevista na Lei 5692/71, em seu artigo 71, com a delegação de atribuições dos respectivos conselhos estaduais; podemos encontrar, portanto, CME's implementados em período anterior a dezembro de 1996.

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO (2000, p.7) expressa que *é por intermédio da educação que reside a esperança de formação de mentes verdadeiramente democráticas*. A nosso turno, acreditamos que é num espaço de vivência de democracia que se formam *mentes verdadeiramente democráticas* e isto diz respeito a todos os atores sociais que se situam no campo da educação.

A gestão democrática do sistema público de ensino torna-se um imperativo na discussão sobre a democracia concebida como fiduciária da realização plena de cada ser humano e de seu direito de participar da construção de seu próprio futuro.

APRESENTAÇÃO

Entendemos que a análise da ação política de implementação da gestão democrática tem como elemento fundamental as práticas que a caracterizam e que tais práticas orientam o investigador para um rigoroso dimensionamento dos conceitos de descentralização e de autonomia. Assim, em 2005, iniciamos o estudo do papel e da intervenção do poder municipal no ensino fundamental, adotando como pano de fundo as instâncias executiva e legislativa de governo, tendo em pauta a política de descentralização da gestão, nutrida pelo princípio da gestão democrática e em favor da autonomia da escola, investigando os municípios de Campos dos Goytacazes, Italva, Cardoso Moreira e São João da Barra A partir da reflexão sobre os resultados, desenvolvemos o estudo das relações entre o poder da municipalidade e os seus respectivos sistemas de ensino, tendo

como objeto os conselhos municipais de educação, pretendendo ampliar e aprofundar essa investigação anterior.

Por certo, as ações políticas voltadas para a universalização das matrículas do ensino fundamental, meta definida no plano de ação da política de educação nos anos de 1990, estabelecem uma consequente relação com a qualidade do ensino, importando ações conjugadas de gestão democrática, autonomia, financiamento da educação e exercício profissional de gestores e de professores, pondo em foco, assim, a necessária *coerência política em todos os níveis decisionais visando à melhoria do funcionamento da escola* (LADERRIÈRE, 1996, p.46).

Acentua-se, então, a questão da maturidade política do município, que importa vontade política para enfrentar o desafio, entre outros, de implementar a gestão democrática do sistema público de ensino e promover ações para assegurar a melhoria de sua qualidade, à luz dos pressupostos de universalização da oferta de oportunidades educacionais, igualdade no acesso, atendimento à diversidade, equidade no processo de escolarização e ação efetiva voltada para o sucesso escolar.

Voltamos a dar ênfase ao argumento de que este estudo buscou responder ao interesse do pesquisador de conhecer, de modo mais abrangente e fundamentado, as relações entre o governo municipal e o sistema de ensino, ampliando e aprofundando sua reflexão e análise da articulação entre o poder executivo e as secretarias municipais de educação dos municípios alvo, *considerando os dois princípios fundamentais que, na dimensão política, dão suporte ao conceito de gestão democrática: descentralização e autonomia* (NOGUEIRA, DE PAULA, MONTANHA, 2007, p.18).

A relevância desta investigação pode ser respaldada, a nosso ver, em dois pontos: 1) o município constitui o espaço primeiro de vida e participação (BORDIGNON, 1993) e a estratégia da descentralização vem promovendo uma mudança de estruturas e relações de poder no sistema educacional (NOGUEIRA, DE PAULA, MONTANHA, 2007, p.16); 2) o Projeto UENF (1993) estatui como sua cláusula pétrea o compromisso de atuar no desenvolvimento regional do norte e noroeste fluminense e dá suporte a este estudo, que pode oferecer subsídios para uma análise dos pressupostos da política educacional implementada nos cinco municípios alvo.

Esta investigação, iniciada em 2008, teve como objetivo geral conhecer e analisar "se e como" os cinco municípios alvo da região norte fluminense, no âmbito dos conselhos municipais de educação, atuaram no período 2005/2006 no sentido de promover e fortalecer a gestão democrática do sistema de ensino público municipal.

Esses colegiados institucionalizam a participação de não membros da estrutura administrativa do Governo na ação política da gestão do sistema de ensino, configurando, ou não, uma instância de poder da sociedade civil. Os CME's são estruturas colegiadas autônomas, que devem contribuir para a gestão democrática do sistema municipal do ensino, consideradas suas atribuições.

Neste ponto, temos como marco de milha a leitura situacional feita pelo Ministério da Educação, em documento sobre a criação, composição e atribuições dos CME's:

> Como resultado do processo de luta em favor da redemocratização do país conquistou-se o reconhecimento da importância da participação popular na gestão e no controle social das políticas públicas, como forma de garantir a universalização de direitos básicos que promovam o exercício da cidadania.

. Partindo dos conceitos, princípios e pressupostos enunciados, cada município alvo foi um estudo de caso, adotando-se o modelo metodológico qualitativo descritivo. A investigação se organizou tendo como etapa inicial o estudo da legislação e de fontes histórico-documentais, ou seja, recorremos às fontes primárias, através dos capítulos que se referem à educação na Constituição Federal, de 1988, na Constituição Estadual, de 1989, e nas respectivas leis orgânicas municipais, acrescentando a Lei 9394/96, as leis de criação dos conselhos municipais de educação e os seus respectivos regimentos , tendo como foco principal a gestão democrática e os CME's como espaços de participação da sociedade civil. Atentamos para informações que caracterizam o perfil sócio-político de cada município-alvo, sendo fonte o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE, a Fundação CIDE e outros organismos e fontes documentais.

Na etapa inicial, foram incluídos os procedimentos de levantamento e seleção de documentos dos CME´s, quais sejam: legislação municipal concernente à criação e à implementação dos CME´s e ao seu funcionamento; atos do Poder Executivo nomeando os Conselheiros; atas das reuniões ordinárias e extraordinárias realizadas pelos CME's, no período 2005/2006; pareceres dos CME´s exarados no período 2005-2006; resoluções e demais documentos normativos do CME´s relativos ao período mencionado; atos do Poder Executivo identificados com disposições normativas estabelecidas pelos CME´s.

Estes procedimentos visaram: analisar a organização e o funcionamento dos CME's, examinar seu âmbito de atuação nos sistemas municipais de ensino e os dispositivos legais que dão suporte à criação, atribuições e competências dos CME's: analisar o

funcionamento dos CME's, considerando formas de composição, representação e estrutura legal e verificar o exercício das atribuições e competências.

Sendo estudo de caso, recorremos também a técnicas de entrevistas não estruturadas e contatos informais, tendo definido como participantes os Presidentes dos CME's dos municípios alvo, conselheiros e outros membros desses colegiados, que são organismos que se inserem na organização e funcionamento do sistema municipal de ensino.

O trabalho de campo, como já foi enunciado, estruturou-se, portanto, em: 1) levantamento, seleção e análise de fontes documentais; 2) realização de entrevistas. Sendo uma pesquisa de modelo qualitativo descritivo, o processo de análise se desenvolveu ao longo de toda a investigação, procurando-se *ir construindo interpretações e gerando novas questões e/ou aperfeiçoando as anteriores(*ALVES-MAZZOTTI,GEWANDSZNAJDER, 1998, p.17).

BREVE DESCRIÇÃO HISTÓRICA E ASPECTOS ECONÔMICOS DO CAMPO DE ESTUDO

Os cinco municípios alvo da investigação se situam no norte fluminense, num espaço geográfico bastante amplo, que, historicamente, identificou uma região da cana-de-açúcar, café e gado, apresentando uma identidade sócio-econômica e uma tradição de modelo político de relações de poder pautado no coronelismo.

O município de Campos dos Goytacazes teve sua origem na Carta de Doação, de 28 de agosto de 1536. Campos dos Índios Goytacazes, como era chamado à época, fazia parte da capitania de São Tomé, de Pero de Góis da Silveira, possuindo a maior área da Província do Rio de Janeiro, característica que até hoje mantém como município do Estado do Rio de Janeiro.

Com a descoberta e exploração de petróleo e gás natural, nos anos 1970 na Bacia de Campos, a receita municipal sofreu um aumento considerável como uma das beneficiárias do recebimento de royalties, passando a contar com amplos recursos para investimentos na infra-estrutura, sendo detentora, junto a Macaé, de 83,7% do montante pago pela Petrobrás. Segundo a Agência Nacional de Petróleo- ANP, nenhum município aufere tanta receita com royalties do petróleo como Campos dos Goytacazes e a ANP faz constar que, em 2006, R$ 848 milhões foi o valor transferido para os cofres municipais, valor equivalente a 12 vezes o que a prefeitura consegue arrecadar de seus tributos municipais, cuja receita é de cerca de R$ 70 milhões por ano.

A origem do município de São João da Barra está intrinsecamente ligada à origem do município de Campos dos Goytacazes, já que os dois municípios derivaram do povoamento e divisão da capitania de São Tomé. Até meados do século XIX, o porto de São João da Barra foi o escoadouro natural da produção de açúcar do Norte Fluminense; porém, a cidade perdeu, no final desse século,a importância portuária que mantinha quando ocorreu a construção do canal Campos/Macaé e a implantação da ferrovia, por meio da qual toda a produção açucareira passou a ser exportada. São João da Barra assumiu, então, o papel de centro comercial a serviço da população, mas em grande parte dedicado à agricultura e à pecuária.O município foi criado por Carta de Doação de 31 de agosto de 1832.

O município de Cardoso Moreira, a seu turno, também tem sua origem ligada ao município de Campos dos Goytacazes, já que até recentemente era distrito deste.Com a conclusão da 1ª Seção da Estrada de Ferro Carangola, a região iniciou seu processo de desenvolvimento e o distrito, que se chamava Taquaraçu, e depois Porto do Braga, passou a ser chamado de Cardoso Moreira em homenagem ao Comendador José Cardoso Moreira, fundador da ferrovia em questão.

A pecuária e o café foram responsáveis pela prosperidade do antigo distrito de Cardoso Moreira, atualmente município emancipado desmembrado de Campos dos Goytacazes, ainda prevalecendo a criação do gado leiteiro. A emancipação se deu através da Lei Estadual nº 1.577, de 30 de novembro de 1989, e sua instalação ocorreu em 01 de janeiro de 1993.

Assim como o município de Cardoso Moreira, o município de Italva também até recentemente era sede distrital do município de Campos. Sendo assim, sua origem também está ligada à origem desse município. Em 12 de Junho de 1986, o distrito de Italva foi desmembrada de Campos, com a edição da Lei Estadual Nº 999, de 24 de abril de 1986, e o município instalou-se em 31 de dezembro do mesmo ano.

São Francisco de Itabapoana ganhou sua autonomia, com a edição da Lei Estadual n.º 2379, de 19 de janeiro, de 1995, desmembrando-se de São João da Barra. O município de São Francisco de Itabapoana nasceu, portanto, do território desmembrado do município de São João da Barra entre a foz dos rios Paraíba do Sul e Itabapoana, na divisa com o estado do Espírito Santo.

Com a descoberta e exploração de petróleo e gás natural, nos anos 1970 na Bacia de Campos, a receita municipal de Campos dos Goytacazes sofreu um aumento considerável como uma das beneficiárias do recebimento de royalties, passando a contar com amplos

recursos para investimentos na infra-estrutura, sendo detentora, junto a Macaé, de 83,7% do montante pago pela Petrobrás. Segundo a Agência Nacional de Petróleo- ANP, nenhum município aufere tanta receita com royalties do petróleo como Campos dos Goytacazes e a ANP faz constar que, em 2006, R$ 848 milhões foi o valor transferido para os cofres municipais, valor equivalente a 12 vezes o que a prefeitura consegue arrecadar de seus tributos municipais, cuja receita é de cerca de R$ 70 milhões por ano.

Os indicadores IDH, PIB e PIB per capita, de 2008, em dados apresentados pelo TCE/RJ, apontam para o perfil econômico dos municípios alvo: Campos dos Goytacazes registra IDH de 0,752, PIB de R$ 16.116.180 mil e PIB per capita de R$ 37.813,00; Cardoso Moreira IDH de 0,706, PIB de R$ 70.714 mil e PIB per capita de R$ 5.673,00; Italva IDH de 0,724, PIB de R$ 81.386 mil e PIB per capita de R$ 6.495,00; São João da Barra IDH de 0,723, PIB de R$ 657.304 mil e PIB per capita de R$ 22.975,00 e São Francisco do Itabapoana IDH de 0,688, PIB de R$ 301.903 mil e PIB per capita de R$ 6.560,00, observando-se que é detentor do 2º (segundo) pior IDH entre os municípios fluminenses, atrás somente do Município de Varre-Sai.

ARCABOUÇO LEGAL: GESTÃO DEMOCRÁTICA E OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Nossa legislação coopera de maneira significativa para a implantação e o desenvolvimento do pensar e agir em relação ao sistema educacional, de maneira o menos conflitante possível em seus níveis de gestão, União, estados, Distrito Federal e municípios. Assim, encontramos nos Artigos 18 e 211 da Constituição Federal de 1988 dispositivos que nos dão as diretrizes da autonomia e do regime de colaboração entre os entes federativos na organização dos sistemas de ensino:

Este cenário deve atentar para o desenvolvimento de um ambiente que esteja alicerçado nos pilares da democracia, os quais valorizam e estimulam a autonomia e criam mecanismos para que o poder não esteja centralizado em um nível da organização político-administrativa ou em da estrutura burocrática do governo. Partimos do pressuposto que, quanto maior for a participação dos cidadãos, menor será a possibilidade de práticas não democráticas.

Observamos na legislação a presença de suporte para desenvolver e aprimorar a autonomia dos municípios e do estado, permitindo que interpelações da sociedade junto ao Estado possam ser expressão de consciência política e de exercício da cidadania. Por outro lado, quanto mais presente for o desenvolvimento do diálogo entre os estados e os

municípios entre si e com a União, maior pode ser a possibilidade de uma ação coletiva em função do cumprimento das diretrizes políticas estabelecidas na legislação e, como decorrência, a implementação da gestão democrática.

Atentamos, também, para o Artigo 30 da CF, que trata das competências específicas dos municípios, definindo em seus incisos I e VI que a eles cabe, entre outras atribuições *legislar sobre assuntos de interesse local e manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental*

Para melhor atendimento do interesse público, devem ser estabelecidos mecanismos de maior permeabilidade entre a sociedade e a *res publica*, o que consequentemente pode favorecer maior transparência e ações mais efetivas, pois a sociedade civil disporá de instrumentos para acompanhar com atenção o exercício do poder político governo, como também para exigir que esse exercício se efetive no plano democrático, com legalidade e legitimidade. Esta argumentação se origina no Artigo 31, caput e seus parágrafos 1º, 2º e 3º, da CF, que explicitam procedimentos de controle da ação pública.

Como o ponto focal deste estudo é a gestão democrática do sistema público de ensino, entendemos ser relevante, neste momento, assinalar o compromisso que nossa Carta Magna expressa com a educação em seu artigo 205, mas a educação deve estar situada em seu tempo e espaço, de maneira que atenda as demandas geradas pela sociedade. Nesta perspectiva, o Artigo 206 dispõe sobre uma escola democrática, dinâmica e inclusiva, e dele destacamos o inciso VI que se refere à *gestão democrática do ensino público, na forma da lei.*

As disposições que regem as competências no campo da educação delimitam o espaço de atuação dos municípios, dos estados e da União, de maneira que haja cooperação e não intervenção de um sistema sobre o outro. Ao analisarmos a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, constatamos que seu texto ratifica todas as diretrizes delineadas pela CF, pois não poderia estar ao arrepio, e, assim, vai ao encontro da garantia da lei, sublinhando as características de um Estado de Direito. Podemos configurar esta assertiva no texto de seu Artigo 306, que estabelece a educação como *direito de todos, dever do Estado e da família e a ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade.*

É evidente a corroboração e a especificação das diretrizes enfocadas na CF, em seu Artigo 206, nos dispositivos do artigo Art. 307 da CE-RJ, o qual explicita a universalidade e abrangência dos princípios enunciados. Ressaltamos o item c, do inciso VI, que assinala a participação dos membros da comunidade da escola como pressuposto da gestão

democrática e apontamos que a Constituição Estadual-RJ, em seu artigo 316, dispõe sobre a elaboração dos planos estadual e municipal de educação, configurando um procedimento estabelecido como exigência legal.

Aos documentos legais comentados se acrescentam as leis orgânicas municipais, que foram elaboradas pelas respectivas câmaras municipais, representantes constituídas do Poder Legislativo, conforme dispõem o Artigo 29, da Carta Magna, e o Artigo 343 da CE-RJ.

Deste modo, os municípios são regidos também pela sua respectiva Lei Orgânica Municipal-LOM e é preciso atentar para o que estabelecem, atendendo a peculiaridade desta investigação em relação à organização e gestão de seus sistemas de ensino, pondo-se em foco os conselhos municipais de educação.

A Lei Orgânica do Município de Campos dos Goytacazes, promulgada em 28 de março de 1990, dispõe sobre a gestão democrática de seu sistema público de ensino no artigo 217 e, no que se refere ao CME estabelece, em seu artigo 227, que *a lei regulará a composição, o funcionamento e as atribuições do Conselho Municipal de Educação.* No artigo 8º das disposições transitórias normatiza: *os Conselhos Municipais terão por finalidade auxiliar a Administração na análise, no planejamento e na decisão de matéria de sua competência.*

No que se refere ao CME em São João da Barra, a Lei Orgânica Municipal, de 05 de abril de 1990, o organiza em consonância com as seguintes diretrizes políticas:

> Art. 79 – Os Conselhos Municipais terão por finalidade auxiliar a Administração na análise, no planejamento e na decisão de matéria de sua competência.
> Art. 173 - A Lei regulará a composição, o funcionamento e as atribuições do Conselho Municipal de Educação.

Ao estudarmos a Lei Orgânica do Município de Cardoso Moreira, datada de 04 de dezembro de 1997, encontramos dispositivos que estabelecem normas para a implementação da gestão democrática e seu sistema de ensino no artigo 202, que no seu caput assegura a gestão democrática do ensino público, no inciso I a *participação da sociedade na formulação da política educacional e no acompanhamento de sua execução* e em seu § 2º a *eleição direta para o Corpo Administrativo e Direção das entidades escolares da rede municipal, com a participação da comunidade escolar.*Quanto ao CME, em seu artigo 276, caput e alínea b, dispõe que *a criação dos Conselhos Municipais é*

ilimitada, atendendo às necessidades do Município, ficando, desde já, estabelecido o seguinte: b) Conselho Municipal de Educação, Cultura e Esporte.

O texto da Lei Orgânica Municipal do Município de Italva, de 04 de abril de 1990, não dispõe claramente sobre a gestão democrática, mas rege a criação de Conselhos Municipais e, em seu artigo 2º, das Disposições Transitórias, estabelece que a *participação em Conselhos Municipais constituirá serviço público relevante, sendo gratuito.*Não faz referência específica ao CME.

Quanto à Lei Orgânica de São Francisco de Itabapoana, de 30 de julho de 1999, são muitos os dispositivos estabelecidos no que se refere à educação, mas assinalamos os que acentuam a perspectiva de gestão democrática e o CME:

> Art. 166 - O ensino ministrado nas escolas municipais será gratuito e o Município manterá:
> VIII - participação da sociedade na formulação da política educacional e no acompanhamento de sua educação;
> IX - participação organizada de estudantes, professores, pais e funcionários, através de funcionamento de Conselhos Comunitários em todas as unidades escolares, com o objetivo de acompanhar e fiscalizar a alocação de recursos e do nível pedagógico da escola, segundo normas dos Conselhos Federal, Estadual e Municipal de Educação.
> Art. 184 - Os diretores de escolas municipais que tenham mais de 100 (cem) alunos matriculados, serão eleitos de forma direta para um mandato de um ano, permitida uma reeleição por igual período, fazendo parte do colégio eleitoral obrigatoriamente, os pais dos alunos matriculados na escola, do pré-escolar à 6ª série do 1º grau, os alunos da 7ª série em diante, pessoal de apoio e os professores.
> Art. 173 - A Lei regulará a composição, o funcionamento e as atribuições do Conselho Municipal de Educação.

Observamos que estes foram os artigos que pudemos identificar nas LOM's estudadas como concernentes às diretrizes políticas para a gestão do sistema de ensino municipal, no que se refere à criação, composição e atribuições dos CME's e percebemos o cumprimento pelos municípios de sua atribuição de estabelecer normas e diretrizes para sua organização estrutural e administrativa atendendo às disposições da CF e da CE-RJ.

Algumas considerações

Os dispositivos contidos nas leis orgânicas municipais , portanto, orientadores da ação política do poder executivo. Devemos, pois, considerar todas as atribuições dos municípios estabelecidas em nossa Carta Magna e pelas leis infraconstitucionais. Este princípio constituiu marco de milha para a reflexão sobre as funções e o funcionamento dos CME's.

Consideramos que o fato de ser o um desdobramento de investigação anterior, *Implementação da Gestão Democrática na Escola Pública de Ensino Fundamental: Instâncias Executiva e Legislativa de Governo em Quatro Municípios do Norte Fluminense,* favoreceu a ampliação do olhar sobre a questão da gestão democrática no sistema público de ensino e aprofundou a reflexão sobre as interrelações poder executivo municipal/ sistema ensino. A inclusão do município de São Francisco do Itabapoana neste estudo expandiu o foco de análise da região de Campos dos Goytacazes.

O Estado do Rio de Janeiro, no período de 2005 e 2006, teve um total de 5.528.869 alunos matriculados no ensino fundamental em escolas municipais, dos quais 2,3% estavam em escolas públicas nos municípios em estudo de acordo com dados disponibilizados pelo Sistema de Estatísticas Educacionais – SEE/RJ (2006), o que desperta uma indagação sobre a ação do poder público municipal da região alvo para assegurar o direito à educação e, consequentemente, sobre o exercício efetivo das funções dos conselhos de educação em seus municípios.

Os CME'S dos municípios estudados foram criados de junho a dezembro de 1997, à exceção de Italva, cujo CME data de dezembro de 1996. No entanto, no período de 2005-2006, o objetivo de descrever e analisar a ação política dos conselhos municipais de educação como instância de exercício de poder da sociedade civil encontrou restrição na ausência de regularidade de seu funcionamento, particularmente mais acentuada em São Francisco do Itabapoana. Destarte, no que se refere à estrutura e ao funcionamento dos conselhos investigados, é possível registrar que todos os municípios em foco têm legislação pertinente à criação, composição, implementação e funcionamento desses colegiados. Quanto a sua natureza, todos têm as funções consultiva, deliberativa, normativa, fiscalizadora e de assessoramento dispostas em suas respectivas leis de criação e em seus regimentos.

Em sua composição, que acolhe nove membros, à exceção de São João da Barra que tem a composição de doze, estão representados o poder público estadual, o poder público municipal e a sociedade civil, esta em percentual inferior a 50% nos municípios de Campos dos Goytacazes, Cardoso Moreira, Italva e São Francisco do Itabapoana, podendo-se supor que a participação da sociedade civil enfrenta o desafio da correlação de forças e das tensões no atendimento do que é do interesse público.

Constata-se que a presidência dos CME's, no período em foco, foi exercida pelas secretárias de educação, o que levanta a questão da relação de poder entre a secretaria de educação e o conselho como exercício não democrático.

Destacamos que o ano eleitoral nos municípios configurou-se como fator restritivo no processo de sensibilização dos sujeitos alvo, uma vez que a investigação parecia ser entendida, a princípio, como portadora de intenções políticas da "oposição", exigindo grande habilidade de negociação por parte do investigador .

Os procedimentos de investigação encontraram outros óbices no seu desenvolvimento, como a dificuldade de acesso a documentos dos CME's, indispensáveis à investigação, gerada pelo entendimento das secretarias de educação dos municípios de Italva e de São Francisco do Itabapoana de que atas e pautas de reuniões, regimentos, ato de criação dos conselhos e procedimentos de composição dos colegiados devam ser de acesso restrito aos membros dos respectivos conselhos e aos (às) secretários(as) de educação e/ou membros da administração, o que nos exigiu argumentar reiteradamente, à luz da CF, artigo 37, sobre o princípio da publicidade de documentos da administração pública.

Também, a necessidade de muitos contatos - pessoais, telefônicos e via internet - para o estabelecimento de agenda de visitas e de entrevistas e o sucessivo não cumprimento da agenda acordada, mesmo pelos atores mais receptivos, prejudicaram o cronograma previsto e, o mais significativo, inviabilizaram o acesso a alguns dados , permitindo supor uma estratégia para gerar a "desistência" do pesquisador.

Estes breves comentários nos permitem assinalar a relevância de um olhar de maior amplitude para as questões da política e da administração da educação, em que se consubstancia o direito à educação. No caso do problema que elegemos neste estudo, a implantação e o funcionamento dos CME's, permanece a questão do perfil desses colegiados:

> Podendo o Conselho Municipal de Educação contribuir para a melhoria da qualidade do ensino e, acrescentamos, para a democratização do poder local, ou, ser instrumentalizado pelos políticos, quando não, tornar-se um simples órgão inoperante, existente apenas no papel. (OLIVEIRA [et al], 2006, p.13)

Referências Bibliográficas:

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. GEWANDSZNADJER, Fernando *O Método nas Ciências Naturais e Sociais*: *a pesquisa quantitativa e qualitativa*.São Paulo: Pioneira, 1998

BORDIGNON, Genuíno. "Democratização e Descentralização de Educação: Políticas e Práticas". In *RBPAE.* Brasília, v.9, n.1, jan./jul. 1993, p71-86

BRASIL, CONGRESSO NACIONAL.Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.Diário Oficial da União, de 23/12/ 1996

Lei 10172. Plano Nacional de Educação.Diário Oficial da União, de 10/01/ 2001

Lei 5692/71. Lei de Diretrizes e Bases sobre o Ensino de 1º e 2º Graus. Diário Oficial da União de 11 /08/ 1971

Constituição da República Federativa do Brasil .Diário Oficial da União, de 5 /10 / 1988

EZPELETA, Justa, ROCKWELL, Elsie. *Pesquisa Participante*.Tradução de Francisco Salatiel de Alencar Barbosa.2 ed.São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1989

ESTADO DO RIO DE JANEIRO, ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA.Constituição do Estado do Rio de Janeiro, 1989

FUNDAÇÃO CIDE. CENTRO DE INFORMAÇÕES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.Banco de Dados Municipais. Disponível em http://www.cide.rj.gov.br/banco_municipais.php

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA- IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros.Disponível em <http://www.ibge.go.br>

LADERRIÈRE, Pierre. ”A investigação sobre a escola: perspectiva comparada. In *O Estudo da Escola*. João Barroso (org.). Porto: Porto Editora, 1996

MEC, CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Criação, Composição e Atribuições do Conselho Municipal de Educação. Brasília, *Programa Nacional de Capacitação* ***de*** *Conselheiros Municipais de Educação*. Disponível em <http:// www.portal.mec.gov.br>

MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES .Lei Orgânica do Município de Campos dos Goytacazes de 28 de março de 1990. Disponível em: <**http://www.tce.rj.gov.br/sitenovo/develop/legislac/cod/lom/lom01101.pdf**>

MUNICÍPIO DE CARDOSO MOREIRA. Lei Orgânica Municipal de Cardoso Moreira, de 4 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.tce.rj.gov.br/sitenovo/develop/legislac/cod/lom/lom07000.pdf>

MUNICÍPIO DE ITALVA.Lei Orgânica do Município Italva, de 04 de abril de 1990.Disponível em: <http://www.tce.rj.gov.br/sitenovo/develop/legislac/cod/lom/lom02200.pdf>

MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA.Lei Orgânica do Município de São Francisco do Itabapoana, de 30 de julho de 1999. Disponível em <http://www.tce.rj.gov.br/sitenovo/develop/legislac/cod/lom/lom02200.pdf>

MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DA BARRA. Lei Orgânica Municipal de São João da Barra, de 05 de abril de 1990. Disponível em: <http://www.tce.rj.gov.br/sitenovo/develop/legislac/cod/lom/lom05200.pdf>

LIBÂNEO, José Carlos, OLIVEIRA, João Ferreira, TOSCHI, Mirza Seabra. *Educação escolar: políticas, estrutura e organização.* São Paulo: Cortez, 2003

NOGUEIRA, Sonia Martins de Almeida.Gestão para a qualidade: qual escola está fazendo diferença?.*Relatório Científico*. Projeto FAPERJ Nº E-26/171 888/2000. mimeo.Rio de Janeiro, 2002

NOGUEIRA, Sonia Martins de Almeida , DE PAULA, Otávio Cordeiro, MONTANHA, Meirian de Almeida. "Implementação da Gestão Democrática na Escola Pública de Ensino Fundamental: Instâncias Executiva e Legislativa de Governo, em Quatro Municípios do Norte Fluminense". In CD-ROM do *XXIII Simpósio Brasileiro, V Congresso Luso Brasileiro, I Colóquio Ibero Americano de Política e Administração da Educação.2007.* Disponível em <http://www.insecure.com.br/anpae>

OLIVEIRA, Cleiton...[et al].(orgs). *Conselhos Municipais de Educação: um estudo na região metropolitana de Campinas.*Campinas, SP: Editora Alínea, 2006

SILVA, Jair Militão. "Políticas Públicas em Educação e Formação de Profissionais da Educação para a Administração de Sistemas Municipais de Ensino". In *Políticas Educacionais: O ensino nacional em questão*. Antônio Joaquim Severino, Ivani Catarina Arantes Fazenda (orgs.).Campinas, SP: Papirus, 2003, p 91-112

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

UNESCO. *Formação de recursos humanos para a gestão educativa: informe dofórum realizado no IIPE*. Buenos Aires, 11-12 nov. 1998 / tradução de Célia Leal da Costa Genovez. Brasília: UNESCO, 2000

WERLE, Flávia Obino Corrêa, THUM, Adriane Brill, ANDRADE, Alenis Cleusa. O Sistema Municipal de Ensino e suas implicações para a atuação do Conselho Municipal de Educação. In *RBPA*E-*v.24, n.1, p. 79-109, jan/abr. 2008*