

## **O PAPEL DOS CONSELHEIROS DE EDUCAÇÃO NA CONSTRUÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO**

*Elioenai Santos de Santana Farias*

Mestranda em Educação; Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC/ Brasil;  
Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Educação/PPGE/UESC;  
Grupo de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão Educacional/PPeGE.

[elioenaifarias@hotmail.com](mailto:elioenaifarias@hotmail.com)

*Emilia Peixoto Vieira*

Doutora em Educação; Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC/ Brasil;  
Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Educação/PPGE/UESC;  
Grupo de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão Educacional/PPeGE.

[emilcarl28@hotmail.com](mailto:emilcarl28@hotmail.com)

*Jaciara de Souza Santos*

Mestranda em Educação; Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC/ Brasil;  
Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Educação/PPGE/UESC;  
Grupo de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão Educacional/PPeGE.

[jacy.s.santos@hotmail.com](mailto:jacy.s.santos@hotmail.com)

### **RESUMO:**

O presente artigo é um recorte da pesquisa em desenvolvimento junto ao Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Educação – PPGE, da Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC, e tem como objetivo apresentar o levantamento das produções acadêmicas que abordam o papel dos conselheiros de educação integrantes dos Conselhos Municipais de Educação, de Alimentação Escolar e do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, no acompanhamento e execução do princípio da gestão democrática. Pretende-se refletir sobre a influência dos colegiados de educação nos sistemas ensino, uma vez que os conselhos de educação têm sido responsáveis para efetivar a política educacional no âmbito municipal, considerando a interação existente entre os conselhos para a efetivação desse princípio constitucional. O levantamento dos trabalhos acadêmicos foi realizado por meio do estudo da legislação brasileira e publicações no Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), no recorte temporal de 2010 a 2017, visando obter um panorama sobre a temática, muito embora, poucos estudos foram encontrados que tratem da gestão democrática a partir da atuação dos conselhos de educação. No entanto, os resultados iniciais indicam a necessidade de ampliar estudos sobre as funções dos conselhos ligados à educação, socializando suas competências e atribuições entre a

comunidade escolar e local, reafirmando que a participação qualificada e a interlocução entre as diversas representações, são fundamentais para instaurar a gestão democrática na educação.

**Palavras- chave:** Gestão democrática, Conselhos de Educação, Política Educacional.

### **Introdução**

Inicialmente, para atender ao objetivo do trabalho, foi realizado uma análise da legislação a respeito dos conselhos de educação, buscando compreender como o princípio da gestão democrática é pautado nos textos legais e na literatura, para analisarmos a sua efetividade no sistema municipal de ensino. Analisando a partir da função e do papel que os conselhos e conselheiros de educação desenvolvem no processo de acompanhamento e execução da gestão democrática, pretende-se compreender como atuam os conselheiros da educação (representantes do Conselho Municipal de Educação - CME, Conselho de Alimentação Escolar - CAE e Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Conselho do FUNDEB), suas experiências nesses órgãos, e as possibilidades para a efetivação da gestão democrática da educação.

Neste texto, apresentamos as primeiras reflexões do estudo acerca da gestão democrática, por meio do levantamento e estudo da legislação brasileira e das Teses e Dissertações publicadas na CAPES, no recorte temporal de 2010 a 2017, buscando traçar um panorama de como este assunto foi abordado pelos pesquisadores, para subsidiar a pesquisa de mestrado em andamento.

### **Os Conselhos de Educação como impulsionadores da Gestão Democrática**

Desde quando foi sancionada a Lei 4.024/1961, primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), instituiu-se o Conselho Federal de Educação, onde foram estabelecidos os sistemas estaduais de ensino, possibilitando a criação dos Conselhos Estaduais de Educação, com características administrativas, deliberativas, além do caráter técnico e normativo. O estado da Bahia foi o pioneiro na implementação de Conselho Estadual de Educação no território nacional.

A LDB de 1961 determina em seu Artigo 8º a especificação da composição do Conselho Federal de Educação, “pessoas de notável saber e experiência em matéria de educação” (BRASIL, 1961).

Com a sanção da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, ficaram determinadas as diretrizes e bases do ensino de primeiro e segundo graus, e conforme o Artigo 71 estende a atuação dos conselhos de educação aos municípios, alimentando a premissa de participação e exercício da cidadania também dos municípios.

A partir da Constituição Federal de 1988, a afirmação do princípio da “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (Art.206, inciso VI), assegura aos municípios o direito de organizarem seus sistemas de ensino, tendo autonomia e em regime de colaboração com os estados e com a União (Art.211). Esse preceito constitucional coloca a participação como um dos instrumentos mais importantes na consolidação da democracia como construção histórica e social do povo brasileiro. Cury (2006, p. 121-122) afirma que:

A Constituição de 88 faz uma escolha por um regime normativo e político, plural descentralizado, no qual se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo, que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo, a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de novas arenas públicas de deliberação e mesmo de decisão (CURY 2006).

No âmbito educacional, em 1996, foi sancionada a Lei nº 9.394/96, fiel à autonomia dos entes federados, e repetindo a CF 88, também coloca entre os princípios do ensino, a “gestão democrática do ensino público, na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino” (Ar. 3º). E, ainda, no seu Artigo 14, determina que “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 princípios de “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político pedagógico da escola” e também acrescenta a “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”.

Para acelerar o processo de democratização nos espaços públicos de educação, e conseqüentemente, o desenvolvimento da gestão democrática, e de acordo com o que preconizava a CF de 88 e a LDB de 96, foi sancionado o primeiro Plano Nacional de Educação – PNE, idealizado desde a Constituição de 1934 pelos Pioneiros da Educação Nova, e instituído pela Lei n. 10.172 de 09 de janeiro de 2001, como resultado de intensa participação dos educadores em sua defesa e elaboração.

O PNE/2001 inclui entre os objetivos e metas para a gestão dos sistemas de ensino “Estimular a criação de Conselhos Municipais de Educação e apoiar tecnicamente os municípios que optarem por constituir sistemas municipais de ensino”. Esse PNE pressupõe a participação do conjunto da sociedade brasileira, incluindo-se, portanto, a necessidade de construção dos Planos Estaduais e Municipais de Educação (BRASIL, 2001, art. 2º).

O segundo Plano Nacional de Educação foi aprovado em 25 de junho de 2014, para o decênio de 2014-2024, por meio da Lei nº 13.005/2014. Este PNE/2014 é composto de dez diretrizes, vinte metas e duzentas e cinquenta e quatro estratégias, direcionadas à educação, e dialogam estreitamente com a responsabilidade educacional dos municípios.

Conforme Bordignon (2005), o ordenamento constitucional, a LDB e o PNE estabelecem novos fundamentos e estratégias para a organização e gestão dos sistemas de ensino e para as práticas do cotidiano escolar, que remete a constantes reflexões, onde a participação qualificada se configura como expressão plural da voz da cidadania e estratégia principal da gestão democrática.

Nesse sentido, a atuação dos conselhos municipais na instauração da gestão democrática é fundamental e necessária, por isso mesmo, exige que os sujeitos que ocupam esses espaços se qualifiquem cada vez mais para interpretar e colocar em prática o determinado em lei. O Conselho Municipal de Educação – CME é um órgão colegiado que visa estabelecer com a participação da sociedade civil decisões políticas relacionadas à Educação, um maior controle da gestão municipal de ensino, desenvolvendo mediação e articulação na relação entre a sociedade e os gestores da Educação municipal. O Conselho de Alimentação Escolar - CAE, objetiva acompanhar e monitorar os recursos federais repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/FNDE para a alimentação escolar e garantir boas práticas sanitárias e de higiene dos alimentos. O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Conselho do FUNDEB tem como função principal acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo no âmbito municipal, logo, esses três conselhos conjuntamente tem papel fundamental de assegurar o funcionamento do sistema municipal de ensino.

Nessa direção, este estudo torna-se importante por conta da existência e poucas pesquisas sobre gestão democrática com ênfase nos conselhos municipais, principalmente no que se refere à atuação dos Conselhos na área de Educação no âmbito municipal. No entanto, compreende-se que com o princípio da gestão democrática não é possível considerar somente

a partir da criação dos conselhos municipais de educação ou a instituição dos conselhos escolares, faz necessário compreender que a realidade local, as condições de funcionamento, a influência e o impacto destes órgãos na política educacional, podem ou não ser suficientemente necessários para consolidar a gestão democrática.

Após o contexto de redemocratização do país, na década de 1980, os movimentos associativos populares passaram a reclamar participação na gestão pública. O desejo de participação comunitária se materializou na Constituição Federal de 1988, e posteriormente, na LDB de 1996, abrindo caminhos para a institucionalização dos conselhos educacionais. Esses conselhos têm um caráter de ação política e aliam a interpretação da legislação e sua efetividade. Existem muitas formas de organização e as funções atribuídas aos conselhos, “mas sua origem radica sempre no desejo de participação, na formulação e na gestão das políticas públicas” (BORDIGNON, MEC/SEB, 2004 p. 19).

A criação dos Conselhos Municipais representa hoje uma estratégia privilegiada de democratização das ações do Estado. Em todos os estados da federação temos conselhos municipais e estaduais, responsáveis pelas políticas da educação.

Trazer reflexões acerca dos conselhos CME, CAE e FUNDEB proporciona interação e desenvolvimento de ações conjuntas fomentando ampliar a participação da sociedade civil nos órgãos colegiados de educação, e ainda, culminar com a realização de audiências públicas, envolvendo a comunidade escolar e todos os interessados em conhecer, atuar melhor e monitorar a consolidação do princípio da gestão democrática conforme preconiza o Plano Nacional de Educação.

## **Os estudos e pesquisas acerca dos Conselhos de Educação**

Estudos relacionados à gestão democrática e as pesquisas envolvendo Conselhos Municipais, vêm procurado evidenciar a importância da temática, delineando cada vez mais as experiências dos conselhos de educação nos vários municípios do Brasil, o que requer a necessidade de se melhor compreender a natureza e o funcionamento desses conselhos. Conforme afirma Santos (2014), “uma vez inserido na estrutura do Estado, o conselho passa a ser entendido como órgão de Estado de articulação política entre representantes da sociedade civil organizada e sociedade política” (Santos, 2014, p. 89).

Com a finalidade de analisar o tratamento dado ao assunto no campo da produção acadêmica, e para atender ao foco do nosso trabalho, cujo objetivo geral consiste em analisar

o papel e a atuação dos Conselheiros de Educação no acompanhamento e execução do princípio da gestão democrática no sistema de ensino, realizamos uma pesquisa no Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), nas produções realizadas entre 2010 a 2017.

Na busca, agrupamos o estudo dos três Conselhos distintos, pois, como já mencionamos, o Conselho de Alimentação Escolar/CAE, o Conselho Municipal de Educação/CME e o Conselho FUNDEB, que possuem extrema interligação com a questão educacional.

Utilizando os descritores “gestão democrática” e “conselhos municipais”, a princípio, foram identificados 120.301 trabalhos. Partindo do objetivo proposto, estabelecemos alguns critérios para refinar a pesquisa, e escolhemos o programa intitulado “Educação: História, Política e Sociedade”. Com esse critério, obtivemos um resultado composto de 120 trabalhos, sendo 86 dissertações e 34 teses.

Para a análise dos 120 trabalhos, organizamos uma sistemática partindo da leitura dos títulos e dos resumos de cada trabalho selecionado, na tentativa de encontrar aqueles que mais se aproximassem do nosso objeto de estudo. A partir das leituras dos resumos, encontramos os objetivos de cada trabalho, as palavras-chave e algumas conclusões. No entanto, alguns resumos dos trabalhos, não faziam referência à metodologia nem ao método utilizado, o que nos levou a leitura de partes dos trabalhos para conseguir fazer a identificação.

Foram selecionados a partir dessa leitura, 22 trabalhos que mais se aproximam do nosso objeto, visando identificar a contribuição dos conselhos de educação na instauração da gestão democrática da educação, destacando a atuação dos órgãos de estado, ocupados pela sociedade civil.

O estudo permitiu perceber a abrangência da temática referente à gestão democrática e desvelou o que relatam as produções acadêmicas acerca da Gestão Democrática enfatizando a relação/atuação entre os Conselhos Municipais no âmbito do Sistema Municipal de Ensino.

Observou-se que há trabalhos enfatizando a gestão democrática em todas as regiões brasileiras, evidenciando a diversidade regional e, confirmando, o que já foi apontado por Souza e Vasconcelos (2006), em uma pesquisa realizada no período de 1996 a 2002, em torno do eixo temático “Política, Gestão e Financiamento de Sistemas Municipais Públicos de Educação no Brasil”, em que, segundo os autores, é recorrente nessas pesquisas a preocupação sobre a problemática da participação da sociedade local nos conselhos.

Constatamos com o presente trabalho, que as pesquisas avançaram tanto em relação ao descritor “gestão democrática” quanto ao descritor “conselhos de educação”, mas considerando a análise da participação dos três conselhos de educação (CME, CAE E FUNDEB) no sistema municipal, nenhum trabalho foi encontrado. Apenas por esse motivo, já visualizamos a necessidade de mais pesquisas abordando sobre a possibilidade de existência de interação nos sistemas municipais de ensino e, principalmente, para o cumprimento da gestão democrática.

De igual modo, quando foram utilizados os descritores “gestão democrática” e “atuação dos conselhos no sistema municipal de ensino”, também não foi identificado nenhum trabalho. Quase a totalidade dos trabalhos versava sobre os Conselhos Municipais de Educação, algumas pesquisas aproximavam o Conselho Municipal de Educação com o Conselho de FUNDEB, e apenas um trabalho tratava sobre apresentava o panorama da atuação do Conselho de Alimentação Escolar. Assim, a partir da análise detalhada dos 22 trabalhos, identificamos que apenas 11 tem interface entre gestão democrática e conselhos municipais.

Para este trabalho, foi proposto um tratamento de dados que elegeu uma exploração das informações de forma acumulativa, ou seja, a cada pesquisa investigada foram realizadas sínteses que orientavam nosso olhar para a compreensão dos aspectos que compõem a natureza da gestão democrática através da participação dos conselhos de educação.

O quadro abaixo apresenta as produções acadêmicas encontradas no Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, no período de 2010 a 2017, relacionados aos descritores “gestão democrática” e “conselhos de educação”, encontrados no Programa Educação: História, Política e Sociedade, apontando a distribuição das 11 produções acadêmicas, em seus respectivos anos, estados e tipo de produção (dissertação e tese). Dessa forma, verifica-se que não foi encontrada nenhuma produção na Região Norte, foram encontradas duas produções na Região Centro Oeste, duas na Região Sudeste, três produções na Região Nordeste, e a Região Sul, despontando com quatro produções. Observa-se, que o aumento no tratamento desta temática cresce após os debates em torno das políticas públicas para a educação iniciadas em maior proporção, desde a Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010), visando à implementação do Plano Nacional de Educação (PNE 2014) e com mobilizações nos municípios brasileiros em prol da educação pública de qualidade para todos.

**Produções Acadêmicas encontradas no Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES**

ANO	TRABALHOS	REGIÃO	ESTADO	TIPO DE PRODUÇÃO	ENFASE
2010	02	Nordeste	Bahia	Dissertação	Interação e articulação entre os órgãos do Sistema Municipal de Ensino.
			Paraíba	Dissertação	Funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação.
2013	01	Centro Oeste	Mato Grosso	Tese	Trajetória política e atuação dos Conselhos Municipais de Educação.
	01	Sul	Rio Grande do Sul	Dissertação	Construção da gestão democrática na Rede Municipal de Ensino.
2014	01	Sul	Rio Grande do Sul	Dissertação	Implantação e fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação.
	01	Centro Oeste	Goiás	Tese	Institucionalização dos Conselhos Municipais de Educação, das capitais brasileiras, especialmente, os da Região Centro Oeste.
	01	Sul	Paraná	Dissertação	Gestão democrática: escolha de diretores.
2016	01	Sudeste	Espírito Santo	Dissertação	Conselho Municipal de Educação no Sistema Municipal de Ensino.
	01	Sul	Rio Grande do Sul	Dissertação	Atuação dos Conselhos Municipais de Educação em relação ao FUNDEB.
2017	01	Sudeste	São Paulo	Dissertação	A participação e a gestão democrática da escola pública.
	01	Nordeste	Maranhão	Dissertação	Implementação e gestão do Programa Municipal de Alimentação Escolar.

Fonte: Banco de Teses CAPES (Acesso no período de agosto a dezembro de 2018)

Nota: Dados elaborados pelas autoras, 2018.

Em 2010, foram encontradas 02 dissertações: a pesquisa de Furtado (2010) analisa como os órgãos que integram a educação do município de Barreiras-BA se articulam e interagem na perspectiva de organizar o sistema municipal. A autora afirma que a opção em instituir um sistema municipal de ensino pode não significar, necessariamente, em um

processo de rupturas das formas burocráticas e hierárquicas de se pensar as organizações, mas que a efetiva articulação e interação no sistema de ensino, ainda que se encontre num estágio embrionário, permite-nos entender que a organização sistêmica no âmbito municipal é uma possibilidade. Fica evidente que não cabe apenas à instituição dos referidos órgãos colegiados (CME, CAE e FUNDEB) dentro do sistema, mas para o exercício de suas funções, é preciso garantir as condições necessárias ao seu funcionamento.

A autora afirma, a tônica da organização sistêmica da educação local, será resultante dos encaminhamentos das forças políticas locais participantes desse processo, seu nível de articulação e interação (FURTADO, 2010, p.16).

Em convergência, foi identificada a pesquisa de Moura (2010), que versa sobre “Democracia, Participação e Controle Social nos Conselhos Municipais de Educação” e analisa o funcionamento dos conselhos municipais de educação, em catorze municípios da microrregião de Guarabira na Paraíba – CE. Apresenta o perfil dos Conselhos, a caracterização das condições formais e reais de funcionamento e, enfatizando, a participação e o controle social.

A pesquisa de Moura (2010) colocou em evidência as principais dificuldades enfrentadas pelos conselheiros municipais, dentre elas: a falta de autonomia financeira; a falta de estrutura mínima para o funcionamento, aliada a falta de capacitação/formação específica para que os conselheiros compreendam as funções do conselho dentro do sistema municipal de ensino. Como resultado de sua pesquisa, aponta que os CMEs da microrregião de Guarabira (PB) não são espaços democraticamente construídos, com participação política e para o controle social (MOURA, 2010, p.154). O autor deixa claro que quando o Poder Executivo municipal não oferece a estrutura mínima necessária ao funcionamento aos conselhos, nega-lhes autonomia, e inviabiliza a participação/atuação destes órgãos no sistema municipal de ensino.

Nos anos de 2011, 2012 e 2015, conforme descrito no acima, não foram encontrados trabalhos que se aproximavam de nosso objeto de estudo.

No ano de 2013, encontramos 01 dissertação e 01 tese. A Tese de Pasuch (2013), intitulada “Conselhos Municipais de Educação: Espaço Público Democratizador?” traz contribuições significativas ao permitir compreender a existência destes Conselhos Municipais de Educação (CME) no processo de construção da Gestão Democrática da Educação Pública.

Para evidenciar os conselhos municipais como órgãos de Estado e não de governo, trouxe a visão de Nogueira, quando explica que “O conselho não é um órgão de governo, que sofre uma ruptura a cada mudança governamental, e sim um órgão de Estado, que não apenas acompanha, mas avalia e defende posições na sociedade” (NOGUEIRA, 2010 *apud* PASUCH, 2013).

O trabalho apresenta um histórico sobre os conselhos municipais de educação no cenário nacional, buscando compreender o processo de constituição, a trajetória política e a atuação dos colegiados em Mato Grosso. Preocupou-se em evidenciar as fragilidades e possibilidades de atuação democratizante dos CMEs, com a intencionalidade de mostrar que os desafios são bem próximos, independente da distância e/ou características entre os municípios brasileiros. A autora constatou como fragilidades: a) a constituição dos CMEs, ainda vinculada à tradição cartorial e burocrática dos Conselhos Estaduais de Educação (CEE) e do Conselho Nacional de Educação (CNE); b) a dependência econômica do executivo, comprometendo-lhe a autonomia; c) a absorção da cultura política de centralização do poder e de distanciamento dos movimentos populares; d) a insuficiente articulação com outros órgãos colegiados e, ainda, o diminuto processo de formação de seus integrantes. E sinalizou possibilidades para uma atuação democratizante através dos CMEs: a) a crescente associação da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) às demais organizações nacionais; b) a presença ativa dos CME no processo de realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE); c) o progressivo aumento dos sistemas municipais de ensino e dos CMEs e d) o permanente movimento por formação continuada para os conselheiros do CME. Pasuch (2013) conclui afirmando que os CME podem se constituir em um espaço de construção de uma nova cultura política, que conjugue os saberes acadêmicos, populares, técnicos e políticos e, que, em muito depende da sintonia de seus integrantes.

Quanto à dissertação encontrada em 2013, conforme apontada no quadro, seu detalhamento será apresentado mais a frente, numa análise em conjunto com outras duas dissertações.

Entrelaçamos duas produções acadêmicas com pesquisas que se aproximam, embora efetivadas em espaço temporal diferente: SILVA (2014) e a de FERNANDES (2016), ambas analisam como atuam os Conselhos Municipais de Educação (CMEs), órgãos gestores de políticas educacionais nos Sistemas Municipais de Ensino. As autoras visaram compreender a constituição, as funções dos CMEs e como asseguraram legitimidade e democratização no processo de sua implantação. Afirmam que os CMEs configuram-se como órgãos que

galgaram os seus primeiros passos e, ainda enfrentam muitos desafios para sua real concretização.

Suas pesquisas foram embasadas nas concepções de Cury (2006) e Bordignon (2009), quando afirmaram que os conselhos municipais são espaços de participação, antes de tudo, arenas públicas que efetivam-se no plano coletivo, a partir da comunicação, do envolvimento e do diálogo. Segundo (Fernandes 2016, p.80 e 81), esses colegiados, por serem espaços de deliberação plural, requerem maior aproximação da sociedade com a gestão dos recursos e serviços disponibilizados pelo Estado, o que segundo Bordignon, 2009 *apud* Fernandes, 2016, expõe que os conselhos invertem a tradicional postura da voz do governo falando à sociedade, passando a expressar a voz da sociedade falando ao governo.

As autoras ratificam que os conselhos municipais se constituem em importantes mecanismos de participação que podem contribuir na articulação política, na organização e no diálogo entre a sociedade civil e o governo acerca das políticas educacionais do município, tornando-se um espaço de poder local para o fortalecimento da gestão democrática nos Sistemas Municipais de Ensino.

A Tese de Santos (2014), intitulada “Institucionalização dos Conselhos Municipais de Educação nas Capitais Brasileiras: a luta por uma nova hegemonia política” objetivou compreender o processo de institucionalização dos CMEs nas capitais brasileiras, identificando os conselhos de educação como palco de luta política e espaço de relações de força, em que a disputa entre um caráter burocrático e um democrático é constante e cotidiana. Fundamentado nas concepções de Gramsci, acerca do Estado Ampliado, Santos (2014) constatou que é exatamente nesse movimento contraditório entre uma atuação burocrática e/ou democrática, que está à possibilidade de os conselhos municipais de educação avançarem constituindo novas relações entre sociedade civil e sociedade política, na tentativa de estabelecimento de um novo Estado e uma nova sociedade.

Ainda com base no quadro, agrupamos três pesquisas acadêmicas, onde os autores Gallina (2013), Mello (2014) e Marcato (2017), trazem em suas dissertações, a ênfase dada a “participação”, como elemento fundamental no processo de construção da gestão democrática, como ápice no processo de escolha de diretores nas escolas municipais e como princípio da democracia.

Segundo Cury 2007 *apud* Gallina 2013, na perspectiva da Gestão Democrática o diálogo é imprescindível na gestão democrática [...] é a própria capacidade de participar, sinal

maior da democracia (Cury, 2007, p. 201). Gallina afirma que participação requer envolvimento onde o diálogo seja instrumento para emancipação (Gallina 2013).

Validando esse princípio constitucional, Mello (2014), afirma que “é pela ação do coletivo que pode-se esperar por transformação desta sociedade”, por suas constatações, afirma ainda que há um longo caminho a percorrer mas [...] “com a conscientização de cidadãos críticos que compreendam o seu valor nesta batalha, tantas conquistas teremos” (MELLO, 2014, p. 130). A autora conclui sua pesquisa ratificando a importância da participação, e diz que [...] não se pode responsabilizar somente a educação pela transformação dessa realidade de desigualdades, porém há de se considerar que esta é um importante instrumento na formação de pessoas que poderão, [...] ousar participar para que se transforme a sociedade. (MELLO, 2014, p.130).

O estudo de Marcato (2017), objetiva construir uma articulação de conceitos oriundos da teoria política e da educação, no que tange à participação como base da democracia, na sociedade, na escola e da gestão democrática. O autor concluiu que é possível vislumbrar a possibilidade de avançar em mecanismos de participação na gestão democrática na escola, afirma que “a participação é que proporcionará à administração escolar não ser uma mera maneira de controlar os trabalhadores e ser um meio, tal qual já definido, de se conquistar uma sociedade democrática, em que a prioridade seja o ser humano.”

Confirmando a ideia de participação já apresentada, entendemos que os processos de participação não dependem apenas da promulgação de leis e de abertura de espaços, mas sim do comprometimento da sociedade civil em atuar de forma consciente nas instâncias dentro da escola, no sistema de ensino e na sociedade de um modo geral.

No tocante as produções acadêmicas, em 2016 foram encontradas 02 dissertações. A pesquisa de Fernandes (2016), já comentada anteriormente e a de Tormes (2016).

Tormes desenvolveu sua pesquisa analisando a atuação dos conselhos vinculados ao financiamento da educação básica municipal, percebendo a relação existente entre o CME e o FUNDEB. Ele examina a conjuntura dos conselhos municipais, as políticas públicas educacionais, especificamente no que diz respeito às políticas de financiamento vinculadas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-FUNDEB, destacando que é praticamente inexistente.

O autor apresenta alguns desafios a serem alcançados: infraestrutura necessária, respeito aos recursos humanos, tempo destinados aos conselheiros para atuação, e ainda [...] formação continuada relacionada ao FUNDEB, para que os conselheiros passem a atuar como

fiscalizadores e propositores de políticas públicas educacionais e a utilizem como ferramenta para compreender as funções do colegiado e possam atuar de forma mais qualificada. (Tormes 2016, p, 111-112).

A pesquisa permitiu ao autor afirmar que esses colegiados ainda buscam legitimação social e institucional para atuarem como atores no processo da gestão democrática, como propositores e fiscalizadores de políticas públicas e principalmente no que se refere às questões ligadas ao financiamento. Não basta dizer, que apenas pela composição desses colegiados, seja por eleição ou por indicação, já são considerados órgão de controle institucional, [...] uma vez que usam recursos humanos e materiais do poder público para, fiscalizar as ações do Estado (TORMES, 2016 p. 106).

E por fim, no ano de 2017, encontramos 02 dissertações, a de Marcato (2017), que já foi comentada anteriormente pela convergência com outros dois autores, e a de Carneiro (2017) que analisa o funcionamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a atuação dos conselheiros. A pesquisa explica a descentralização como um dos grandes avanços do programa e reafirma que esse processo depende da capacidade de gestão diferenciada entre os entes federados, ou seja, [...] a eficiência da aplicação dos recursos sempre está condicionada às habilidades de gestão dos responsáveis locais pelo programa. Em relação aos conselheiros, sinaliza que apesar de constituídos legalmente, suas funções não são exercidas de maneira democrática. Enfatiza que tanto o PNAE, como o Programa Municipal de Alimentação Escolar (PMAE) instituído em São Luís - MA, necessitam de monitoramento e avaliação sistemáticos pelos órgãos do Sistema Municipal de Ensino e demais órgãos do controle social. Analisa a participação social como ferramenta de gestão democrática, essencial para a concretização dos objetivos da alimentação escolar. E concluiu com a identificação de limites e desafios decorrentes da falta de condições estruturais, espaço físico inadequado, e de tempo disponível, por parte de alguns conselheiros, além da necessidade de uma maior aproximação com a Secretaria Municipal da Educação (SEMED), no sentido de busca de soluções para os problemas que afetam o funcionamento regular do Conselho de Alimentação Escolar.

Muito embora os trabalhos encontrados no Banco de Teses e Dissertações da CAPES, não apresentaram uma análise da Gestão Democrática a partir da interação entre os Conselhos ligados à Educação no âmbito do Sistema Municipal de Ensino, trouxeram significativas contribuições para subsidiar esse objeto de estudo, e duas reflexões foram destacadas por sua relevância: a) os conselhos municipais não podem mais funcionar apenas como instâncias

consultivas e opinativas, uma vez que são corresponsáveis pelas políticas educacionais desenvolvidas no município. b) a articulação entre os conselhos ligados a educação pode ser um caminho que facilite o processo de formação de conselheiros, e impulse a instauração da gestão democrática no âmbito municipal.

### **Considerações finais**

O presente artigo se propôs a contribuir para a ampliação da compreensão a cerca do papel dos conselhos ligados à educação no âmbito municipal e suas contribuições para a instauração do princípio da gestão democrática nos sistemas municipais de ensino.

A partir da análise das pesquisas acadêmicas no Banco de dados de teses e dissertações da CAPES, podemos destacar algumas potencialidades presentes nos conselhos municipais, das quais sinalizamos: diversidade na representação nos conselhos, tanto da sociedade civil como do governo, preocupação com as políticas educacionais implementadas; inclusão nos Fóruns Municipais de Educação; existência de legislação própria que define as ações que são de responsabilidade de cada conselho, etc. Por outro lado, algumas fragilidades também foram evidenciadas, como: necessidade de ampliar a cultura de participação; pouco conhecimento a cerca da legislação educacional; socialização das funções e competências dos conselhos municipais, investimento em formação continuada, autonomia financeira para manutenção dos órgãos; articulação entre os conselheiros municipais e os conselheiros escolares e a necessidade de parceria com outros órgãos do controle social que atuam no âmbito municipal.

Nesse âmbito, entende-se que a participação só será efetiva se todos os integrantes que compõem o sistema de ensino conhecerem as leis que o regem, conhecerem a política educacional e as concepções que norteiam essa política e, principalmente, se estiverem engajados na defesa de uma escola/sociedade democrática que tenha entre seus objetivos a construção de um projeto de transformação do sistema vigente. Em face de sua relevância social e alcance, a gestão democrática, pode ser entendida como espaço de participação, de descentralização do poder e de exercício de cidadania.

Os dados obtidos através deste artigo indicam que a participação qualificada e a interlocução entre as diversas representações que formam os conselhos municipais, articuladores da política educacional, das questões ligadas ao financiamento da educação, do acompanhamento e controle social, são necessários para instaurar uma democracia participativa que avance na consolidação do Princípio Constitucional da Gestão Democrática.

## REFERÊNCIAS

BORDIGNON, Genuíno. **Proposta Pedagógica Gestão Democrática Na Educação**. MEC. BOLETIM 19. OUTUBRO 2005.

BRASIL. Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 20 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação**. Senado Federal, 2014.

CARNEIRO, Alexsander Ferreira. **Programa Municipal de Alimentação Escolar: análise do processo de gestão e implementação em São Luís – MA**. Universidade Federal Do Maranhão. Programa Municipal De Alimentação Escolar: análise do processo de gestão e implementação em São Luís – MA. Dissertação (Mestrado em Educação). São Luís, Maranhão, 2017.

CURY, Jamil. O princípio da Gestão Democrática na Educação. **GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO. SALTO PARA O FUTURO/TV ESCOLA**, Boletim 19 – p.14-19-out./2005.

CURY, Jamil. Conselhos de Educação de Educação: Fundamentos e Funções. **REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO – RBPAE**. V.22 – n.1-p 41-67– jan./jul.2006.

FERNANDES, Márcia Alessandra de Souza. **Conselho Municipal de Educação: figurações, interdependências e políticas de educação especial**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Espírito Santo - UFES, Vitória – ES, 2016.

FURTADO, Rosa Maria Silva. **Uma análise das relações de Interação e Articulação no Sistema Municipal de Ensino de Barreiras – BA**. Dissertação de Mestrado - Universidade do Estado da Bahia- UNEB, Salvador, 2010.

GALLINA, Jairo Ademar. **A trajetória de construção da gestão democrática da educação na rede municipal de ensino de Getúlio Vargas**. Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação. Getúlio Vargas, Rio Grande do Sul, 2013.

MARCATO, Célio Tiago. **Gestão democrática da escola pública: a participação como princípio da democracia**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de São Carlos. Centro de Educação e Ciências Humanas. São Carlos, São Paulo, 2017.

MELLO, Eloisa Helena. **Gestão democrática: escolha de diretores em Ponta Grossa, políticas públicas e participação**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Tuiuti do Paraná, Curitiba, 2014.

MOURA, Assis Souza de. **Democracia, Participação e Controle Social nos Conselhos Municipais de Educação**. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal da Paraíba- UFPB, João Pessoa, 2010.

PASUCH, Márcia Cristina Machado. **Conselhos Municipais De Educação: Espaço Público Democratizador?** Tese Doutorado. Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT, 2013.

SANTOS, Paulo Eduardo dos. **Institucionalização dos conselhos municipais de educação nas capitais brasileiras: a luta por uma nova hegemonia política**. 2014. 269 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2014. Disponível em: <http://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/3933> Acesso em: 02/11/2018.

SILVA, Rochele Tondello. **Conselhos Municipais de Educação: democratização, legitimidade e funções**. 2014. 123 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2014.

TORMES, Diego Dartagnan da Silva. **As políticas públicas e os conselhos municipais de educação: em foco o financiamento**. Universidade Federal de Santa Maria. Mestrado. Rio Grande do Sul, 2016.

