

ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, EM MACAPÁ: INSTÂNCIA EM FOCO NA GESTÃO DO SISTEMA DE ENSINO

Laysala Cristina Lima do Rosário. Universidade Federal do Amapá.
Brasil. laysalarosario@hotmail.com

RESUMO

O presente artigo, objetiva desvelar a participação do Conselho Municipal de Educação de Macapá (CMEM) na gestão do seu Sistema de Ensino, intencionou: conhecer as principais funções do CMEM na gestão da educação no Município e verificar a participação do CMEM na tomada de decisões administrativas originárias da Secretaria Municipal de Educação (SEMED). A pesquisa esteve apoiada no Método Histórico-Crítico. Para coleta de dados, optou-se por Questionários. O estudo foi aplicado a Conselheiros-membro do CME e representante da SEMED. Concluiu-se ser urgente a revisão do papel institucional e sociopolítico que o CME desempenha, a fim de estimular respostas efetivas às demandas educacionais.

Palavras-chave: Gestão Democrática. Conselho Municipal de Educação. Sistema de ensino.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo dar a conocer la participación de la Junta Municipal de Educación de Macapá (CMEM) en la gestión de su sistema de educación, propuesto: conocer las principales características de CMEM en gestión de la educación en la ciudad y la CMEM verificar la participación en la toma de decisiones originario administrativa de la Educación Municipal (SEMED). La investigación fue apoyada por el método histórico-crítico. Para la recolección de datos, se optó por cuestionarios. El estudio se aplicó a la CME y representativo SEMED Directores miembros. Concluye que una revisión urgente del papel institucional y sociopolítico CME juega con el fin de promover respuestas eficaces a las demandas educativas.

Palabras clave: Gestión Democrática. Junta de Educación. El sistema de educación.

INTRODUÇÃO

O presente estudo está centrado na análise da Gestão dos Sistemas de Ensino, com ênfase em Conselhos Municipais de Educação, remetendo ao contexto de criação e organização dos municípios, processo que se delineou no País a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. A referida Constituição representou importante marco

para o processo de afirmação política dos municípios na qualidade de célula de gestão pública, e em particular para o campo jurídico-normativo da educação, que ganhou reforço em 1996, com o advento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN n. 9.394/96). Tal lei, corroborando com os termos da Constituição/88, preconiza que a organização da educação nos municípios não pode prescindir de estruturas administrativas e do estabelecimento de bases legais condutoras do ensino a ser provido em território brasileiro. Neste contexto, e considerando o aspecto organizacional da educação, dois órgãos destacam-se no campo da administração do sistema municipal de ensino, a saber: a Secretaria Municipal de Educação (SEMED) e o Conselho Municipal de Educação (CME), cada um com papel relevante e determinante para a oferta e evolução qualitativa do ensino, como direito público subjetivo.

Não obstante o lapso temporal de 25 anos da promulgação da Constituição/88 e 17 anos do advento da nova LDBEN, os municípios integradores do Estado Nacional ainda se mostram em fase incipiente de estruturação de seus sistemas de ensino. Tal situação é indicativa da marca histórica de submissão, hierarquia e baixo nível de articulação entre as esferas político-administrativas do País, no que tange ao planejamento e à gestão participativa da educação pública, conciliada com a realidade e perspectivas locais.

Assim, o referido estudo, teve como foco central a organização e a gestão do Sistema Municipal de Ensino, de Macapá situado no Estado do Amapá, extremo norte do Brasil. Registre-se que tal escolha tem amparo tanto em aspectos quantitativos quanto políticos, ou seja, é o município onde se registra a maior concentração populacional do Estado do Amapá, bem como na condição de capital, Macapá situa-se num campo político-administrativo estratégico, numa linha direta com o problema de pesquisa, que consistiu na seguinte indagação: como está ocorrendo a participação do Conselho Municipal de Educação, de Macapá (CMEM), na gestão de seu Sistema de Ensino? Desta questão-problema desdobrou-se um conjunto de indagações, designadas como questões norteadoras, sendo elas: quais as principais funções desempenhadas pelo CMEM, no campo da gestão da educação, no Município? Qual o nível de influência técnica e política do CMEM na gestão da educação municipal? Como o CMEM tem-se organizado junto à SEMED/MCP, para o desenvolvimento do sistema educacional, no município de Macapá? Elegeram-se como sujeitos da pesquisa 4 conselheiros do

CMEM, observada nessa amostragem a representação de cada uma das Câmaras integradoras do Conselho, além de 1 (um) representante oriundo da SEMED/MCP.

1 O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, DE MACAPÁ, NO PANORAMA DA GESTÃO PÚBLICA DO ENSINO

Entendeu-se por oportuno apresentar alguns dados relativos à origem da cidade de Macapá, para, em seguida, anunciar o CME, situando-os no contexto da organização e da gestão pública, e a partir desse panorama, revelar os dados da pesquisa.

Macapá é o Município, dentre os 16 que compõem o Estado do Amapá, que concentra em seu campo cartográfico o maior índice populacional, sendo que no ano de execução da pesquisa registrava 415.554 habitantes (BRASIL/IBGE, 2012). Sua origem remonta ao dia 13 de setembro de 1943, data em que se oficializa o desmembramento de parte de terras do Estado do Pará e, ato contínuo, o registro do nascimento do Território Federal do Amapá, tendo como capital a cidade de Macapá, que desta forma passou a constituir-se em uma nova célula da organização político-administrativa do Brasil, diretamente tutelada pelo Governo Central durante 45 anos e 22 dias (PORTO, 2007).

Melo *et al* (2010) destacam o caráter ditatorial impregnado na configuração histórica, política e organizacional do Território Federal do Amapá, o qual, pela forte marca de instância colonizada, não possuía legitimidade em relação aos interesses locais, e por ser periférico, sempre estava no limbo dos projetos de ordem nacional. Assim, políticas centralizadoras e excludentes predominaram nessa unidade da federação, onde perdurou um ambiente político massificado pela homogeneização de caráter hierárquico, com forte presença no processo de escolha dos representantes locais, sendo a participação popular reduzida e sem expressão, tal como se pode confirmar nos dados e análises oferecidos por Moraes e Rosário (1999, p. 120):

Os amapaenses só passaram a eleger seus vereadores a partir da década de 70, com um número reduzidíssimo de representantes. Com relação aos deputados federais, na época da criação, a Constituição vigente (1937) colocava o Território do Amapá sem representação política. A Carta de 1946 recomendava 01 (um); a de 1967, 02 (dois); e a de 1969, recomendava 04 (quatro). Através de uma emenda, baixou para 02 (dois), e posteriormente para 01 (um), o número de representantes. Portanto, eram cerceamentos que procuravam deixar o território sem expressão política de relevo, cabendo-lhe muito mais uma classificação ou função de “departamento administrativo”, do que uma “unidade da federação”.

Igualmente é notória a forte ingerência do poder executivo em relação à definição dos dirigentes das Vilas e Cidades que constituíram a geopolítica brasileira. Como exemplo, Santos (1994, p. 56) oferece os seguintes registros a cerca da escolha do primeiro prefeito de Macapá:

Em novembro de 1930, foi nomeado o tenente do Exército Jacinto Boutinelle. Esse militar, vindo de Belém, desde que aqui chegou se indispôs com os macapaenses pela maneira arrogante e com desempenho administrativo autoritário, sendo inclusive, acusado de prática de violência aos que se recusavam a obedecer suas diretrizes ou mesmo as questionassem.

Tal cenário é indicativo dos entraves políticos que se fizeram presentes na gestão dos Territórios, de onde se pode considerar a total ausência de gestão democrática, o que foi potencializado não somente pela indicação de interventores territoriais advindos de outras regiões do país, mas também em função do perfil autoritário que lhes era característico, resultando em centralismo político. Tal análise alinha-se ao pensamento de Moraes e Rosário (1999, p. 45) quando registram: “Sua ação passava muito longe da gestão democrática, pois o poder de nomear e exonerar os prefeitos ficava a cargo do interventor territorial. O próprio Conselho de Segurança Nacional passava por cima do Municipalismo, quando achava conveniente”.

De acordo com Melo *et al* (2010), a expectativa de superação da tônica centralizadora na gestão pública é manifestada no Amapá com a mudança de seu *status* político-administrativo, de Território para Estado, fato esse que passou a exigir autonomia gerencial sobre os destinos da nova unidade da federação, considerando cada um de seus Municípios. Para tanto, tornava-se necessário a criação de órgãos e entidades que legitimassem a gestão pública, sob a égide do princípio da participação social. Com efeito, na esteira das mudanças induzidas pelo novo marco regulatório do país (CF/88) e do Estado do Amapá (Constituição Estadual/91), observou-se a composição de representações legais e locais de sustentação ao plano de gestão a ser aplicado no novo ente federado e em suas unidades territoriais, com alcance nas esferas política, econômica e social.

Deve-se igualmente ressaltar que está presente no corpo da citada lei a abrangência do Sistema Municipal de Ensino, ficando assim definido o alcance técnico-normativo do CMEM que, em sua área de jurisdição, tem ascendência sobre as instituições de ensino tanto da rede pública municipal quanto privada, fato que se

comprova nos termos do seguinte dispositivo legal: Art. 313. O Sistema Municipal de Ensino, no âmbito de sua competência, abrangerá os níveis fundamental e de educação infantil, estabelecendo normas gerais de funcionamento para as escolas públicas municipais e particulares. (AMAPÁ, 2008).

O excerto acima indica as competências centrais do CMEM e revelam o alto grau de importância e abrangência desse órgão para a educação a ser oferecida no município de Macapá. Moraes e Rosário (1999) descrevem que, embora a criação do Conselho date de 1992, sua implantação não foi imediata. Somente 7 (sete) anos após sua criação é que foram escolhidos o primeiro presidente, o vice-presidente e demais Conselheiros do egrégio Conselho; bem como definiu-se o prédio para a abrigar o órgão, de modo a assegurar a instalação dos trabalhos, sendo que uma das primeiras providências foi a definição, pelos Conselheiros, dos termos do Regimento do Colegiado, o qual foi oficializado por meio do Decreto 2.487, de 4 de dezembro de 1999.

2 O CAMPO INVESTIGATIVO: PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E RESULTADOS DA PESQUISA

A pesquisa alinhou-se ao Materialismo Histórico-Crítico, com enfoque Dialético. Sobre o referido campo teórico-epistemológico, Triviños (1987, p.87) pontua que o Materialismo Histórico-Dialético, enquanto teoria permitiu estudar as práticas sociais que protagonizam as mudanças no contexto da sociedade, e por isto destaca que a força das ideias presentes em grupos, como partidos políticos e outras organizações sociais, têm uma finalidade de intenção, de transformação, principalmente quando se aliam essas ideias à provocação de mudanças na conjuntura capitalista. Por isso o Materialismo Histórico se fez presente nesta pesquisa, pela necessidade de uma compreensão histórica dos desdobramentos da gestão do sistema de ensino, em Macapá, com destaque para as relações de poder estabelecidas entre os homens e a atuação do Estado, na sociedade.

Os sujeitos participantes da pesquisa foram 4 (quatro) Conselheiros Municipais de Educação, observada a representação de cada uma das Câmaras que compõem o órgão e 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação (SEMED).

A fase da coleta de dados esteve apoiada em Questionário organizado com questões abertas, de modo que favoreceu o confronto das opiniões apresentadas e a relação dos discursos esposados pelos sujeitos da pesquisa. Complementarmente ao Questionário, utilizou-se de fonte de consulta documental, uma vez que, como explica Fachin (2003, p.27), a busca de informações em documentos escritos levam o pesquisador a elementos que podem contribuir para justificar os fenômenos.

2.1 RESULTADOS E DISCUSSÕES DAS CATEGORIAS DE PESQUISA:

1ª Categoria: Principais funções desempenhadas pelo CMEM

Para analisar as funções desempenhadas pelo CMEM, torna-se necessário articular a discussão aos termos do Artigo 2º, do Regimento do próprio Conselho, que assim registra:

Art. 2º O Conselho Municipal de Educação de Macapá é um Órgão normativo, consultivo, deliberativo, recursal e fiscalizador das políticas municipais para a educação e tem por finalidade deliberar sobre a temática relacionada ao ensino, na forma da legislação pertinente. (AMAPÁ, 1999).

Nota-se, nesse excerto do Regimento, o peso e o valor simbólico estabelecidos ao Conselho de Educação dentro da conjuntura legal e organizacional do ensino, no Município de Macapá, sendo que o aspecto legal se coloca como determinante na institucionalização desse Órgão, e tem o propósito de efetivar o seu papel de gestor no contexto da organização dos sistemas de ensino. Ademais, as funções normativas, consultivas, deliberativas e fiscalizadoras, refletem o padrão nacional estabelecido ao Conselho Nacional de Educação (CNE), advindo da CF/88 e corroborado pela LDBEN/96.

Sobre as funções dos Conselhos de Educação, Paz (2004) considera que os conselhos são Órgãos com perfil identificados com a gestão democrática, pelo fato de terem suas funções atreladas ao ato de mobilizar, de agregar experientes militantes da educação, especialmente educadores e estudiosos que lutam em prol de formas legítimas de participação da sociedade nos órgãos públicos.

Para aprofundar a análise sobre as funções desempenhadas pelo Conselho Municipal de Educação, merecem destaque as seguintes verbalizações advindas dos Conselheiros.

Normativa: no sentido de à luz da legislação do ensino criar e aprovar normas que orientam a implantação de projetos pedagógicos, dentre outras situações;
Consultiva: à medida que órgãos e pessoas realizam consultas sobre determinados assuntos, no sentido de embasamento legal de sua viabilização. (Cons. 2).

Deliberativa: sobre assuntos pertinentes a consultas à luz da legislação;
Fiscalizadora: no que concerne à atuação do sistema municipal de ensino, incluindo redes de escolas da iniciativa privada. (Cons. 4).

Nesses discursos nota-se que a função normativa é ressaltada pelos Conselheiros, sobretudo pelo fato dos Conselhos serem organismos a quem compete estender ao contexto local a legislação nacional advinda dos órgãos superiores do sistema educacional – Ministério da Educação e Conselho Nacional de Educação. Isto remete a considerar que o Sistema Municipal de Ensino fundamenta-se por meio de leis macro, que repercutem em âmbito local, à medida que as diretrizes nacionais orientadoras da Educação Básica são adaptadas à realidade local e seguidamente aplicadas. A fala a seguir oferece sentido a presente abordagem: “O CMEM regulamenta a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, por resoluções, pareceres, análise de calendário escolar, regularização de escola”. (Cons. 1).

Destaca-se que, no desenvolvimento da pesquisa, especialmente durante a análise documental, foi possível constatar a materialidade da função normatizadora do CMEM, com destaque para as seguintes Resoluções: n. 11/2000, que normatiza a Educação de Jovens e Adultos, no Ensino Fundamental, do município de Macapá; n. 14/2005, que estabelece normas para as unidades de Educação Infantil; n. 07/2007, que regulamenta a ampliação do Ensino Fundamental no sistema de ensino, do município de Macapá, para 9 (nove) anos, com matrícula a partir de 6 (seis) anos, como também a reestruturação da Educação Infantil.

Apesar da reconhecida importância do Conselho como Órgão normativo do sistema de ensino, é oportuno considerar a análise advinda do sujeito a seguir, a qual se volta para a função fiscalizadora do Conselho:

As três primeiras funções – normativa, consultiva e deliberativa – estão sendo desenvolvidas, porém a fiscalizadora não está ocorrendo de forma satisfatória, e dentre os motivos está a falta de transporte e de material. (Cons.2).

Essa opinião é indicativa de que o CMEM, de fato, não traduz efetivamente a totalidade de suas atribuições regimentais, haja vista a falta de autonomia política e

financeira que limitam o campo de atuação do Conselho. Corroborando com essa afirmação, verificou-se na pesquisa que há necessidade de infraestrutura e de materiais de trabalho ao CME. Esses são pontos que reforçam a necessidade de maiores projetos de cunho organizacional para otimizar a participação do CMEM dentro do sistema de ensino, pois segundo Ribeiro (2004, p.48), o Conselho Municipal, como Órgão máximo do sistema municipal de ensino, e representante das políticas da educação municipal, não poderá, de maneira alguma, deixar de cumprir as atividades que lhe são estabelecidas. Nesse sentido, cabe à gestão do Município promover essa reestruturação, sob pena de comprometimento da qualidade do trabalho a ser desenvolvido por uma das células mais importantes da organização sistêmica do ensino.

2ª Categoria: Influência técnica e política do CMEM

Diante das competências e funções estabelecidas ao CME é lícito afirmar que o perfil técnico e político não pode se dissociar das ações e atividades exercidas pelo Conselho. Ademais, esses dois aspectos são firmados por dispositivos legais e corroboram com o ideal de gestão democrática e de descentralização.

Ao estudar o Regimento do CMEM, por exemplo, observa-se a responsabilidade técnica do Órgão no âmbito do sistema municipal de ensino, com destaque para o inciso II, do Art. 2º, que assim estabelece como competência do Conselho:

II – aprovar, em primeira instância, o Plano Municipal de Educação e sua reformulação, bem como os de aplicação de recursos financeiros públicos destinados ao Sistema Municipal de Ensino. (AMAPÁ, 1999).

Percebe-se neste fragmento a importância e o nível de exigência de atuação do CMEM, a partir de uma de suas atribuições regimentais. Depreende-se, então, não somente o caráter técnico, mas também o político, incorporado ao Órgão, com destaque para o fato de que a Lei Orgânica do Município de Macapá, de 1992, já ressaltava a aprovação do Plano Municipal de Educação (PME) como sendo competência CMEM, o que pode ser comprovado nos termos do seu Art. 315, que assim determina:

Art. 315. O Plano Municipal de Educação previsto no Art. 284 da Constituição Estadual será elaborado pelo Executivo em conjunto com o Conselho Municipal de Educação, consultados os órgãos representativos da comunidade e consideradas as necessidades das diferentes regiões do Município. (AMAPÁ, 2008).

Contudo, durante a pesquisa, à exceção de um dos Conselheiros, os demais afirmaram não ter nenhum tipo de participação, tanto na elaboração quanto na aprovação do Plano em apreço, chegando inclusive a declarar desconhecimento sobre o PME. Os fragmentos a seguir são ilustrativos dessa constatação:

Não, não temos acesso a documentos sobre recurso e orçamento do Município. Há um conselho específico, o do FUNDEB, que mantém essa competência. (Cons.1).

O papel do Conselho é normatizador, consultor e assessor no sistema de ensino, de Macapá. Não há ingerência do Conselho no aspecto financeiro. (Cons. 2).

A gente não participa a gente não sabe como está se dando essa administração financeira; nós temos um representante aqui do Conselho. Há o Conselho do FUNDEB, que participa dessas discussões, mas é mínima. (Cons. 4).

Observa-se, portanto, no argumento dos Conselheiros, o distanciamento do CMEM em assuntos de extrema importância e necessidade para o pleno desenvolvimento da educação do município, como é o caso da fiscalização dos recursos públicos investidos no âmbito do sistema municipal de ensino. Como fora revelado, os Conselheiros entendem ser essa uma atribuição exclusiva do Conselho do FUNDEB, e não do Conselho de Educação.

Reside, portanto, nesse aspecto, uma grande fragilidade, tanto de natureza técnica quanto política, na ação do CMEM. Sobre o assunto, Gracindo (2008, p. 89) chama atenção para a necessidade de envolvimento dos dirigentes municipais e sobre como deve ser o posicionamento do município diante das políticas e dos instrumentos de avaliação e acompanhamento da aplicação dos recursos destinados ao sistema de ensino municipal.

[...] torna-se indispensável que os dirigentes educacionais tomem conhecimento de todos os aspectos, processos e estratégias que envolvem os recursos públicos destinados à educação. Este conhecimento lhes trará a segurança necessária a uma gestão competente e comprometida com seu papel social. (GRACINDO, 2008, p. 91)

Por outro lado, Gracindo (2008) faz uma crítica à forma de participação dos múltiplos conselhos à frente de demandas sociais, haja vista observar em seus núcleos de decisão maior representatividade de caráter estatal, em contraposição à representatividade social. Mesmo assim, essa questão por si só não assegura uma

participação efetiva dos Conselhos, pois há outras condições que anestesiam e impedem a ação desses órgãos, como menciona a autora:

[...] embora chamados de conselhos de acompanhamento e controle social, a sua composição privilegia representantes dos governos, e a participação de conselheiros que não são formalmente do governo (professores, pais de alunos, servidores) tende a ser limitada por fatores como a disponibilidade de tempo para um acompanhamento eficiente, a falta de acesso à documentação detalhada e pertinente e a falta de capacitação e assessoria técnica.(GRACINDO, 2008, p. 99)

Esta é uma realidade que, de fato ocorre em diversos Conselhos. Com isto percebe-se a necessidade não só de mudança no padrão comportamental nessas organizações, como também de militância política para suprimir esta realidade. Nesse sentido, Leher (2004) defende a importância de os Conselhos emergirem do seio das classes esquerdas operárias, na perspectiva do resgate de abolir o controle estatal. Assim, o autor tece crítica à atuação do Conselho Nacional de Educação (CNE) ao identificá-lo com um papel neoliberal de transformar a educação vigente em um serviço disponível num grande mercado de negócios. Portanto, urgente o fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação, de modo a colocá-lo como célula eficiente da organização do ensino, em sua função normativa e fiscalizadora, em âmbito municipal.

3ª Categoria: A relação do CMEM com a SEMED, no contexto da gestão educacional.

Nesta categoria direcionou-se o olhar ao nível de articulação do CMEM com a SEMED, no que diz respeito à tomada de decisão e à forma como esta considera o desempenho daquele frente às demandas educacionais do município. Desse modo, o representante da SEMED, aqui descrito como Repr. SEMED retratou a importância e a função do CMEM na qualidade de órgão administrativo, da seguinte forma:

Por ser um Órgão diretamente ligado à SEMED, a participação do CMEM se dá no sentido de esclarecer e até apoiar o Sistema Municipal de Ensino, no que se refere às leis, resoluções, pareceres e interpretações quanto à legislação. (Repr. SEMED)

O posicionamento do sujeito gera imediata correspondência com os termos do Art. 2º, inciso X, do Regimento do CMEM, que dentre suas atribuições está: “sugerir à

Secretaria Municipal de Educação e Cultura as medidas que julgar necessárias para melhor solução dos problemas educacionais”. (AMAPÁ, 1999).

Em consonância aos preceitos legais e às funções a serem desempenhadas pelos Conselhos de Educação, Libâneo, Oliveira e Toschi (2010, p.67) acrescentam que é indispensável para o bom funcionamento do serviço público, a atuação conjunta dos entes federados. Isso no sentido de garantir o desenvolvimento das atividades, podendo ser a ação desenvolvida por meio de departamentos, coordenadoria ou mesmo secretarias, sempre com o intuito de assegurar a colaboração técnica e financeira entre as instâncias governamentais. Sobre esta questão o Repr. SEMED afirma:

O Conselho vem auxiliando e, conseqüentemente, desenvolvendo suas atividades normativa, consultiva e deliberativa, auxiliando as escolas e o sistema Municipal no esclarecimento das leis, normas e resoluções que regem a educação. (Repr.SEMED)

Com base nessa exposição notam-se afirmações positivas do representante da SEMED quanto à relevância do CMEM na organização do sistema de ensino macapaense. Semelhante posicionamento demonstra a importância atribuída a esta instância na administração da educação básica, contrariamente à abordagem feita pelos Conselheiros, conforme a seguir ilustrado:

Durante a vigência do meu período de Conselheiro – 4 anos –, em nenhum momento a SEMED se aproximou do Conselho, apesar do vínculo. (Cons. 2).

Quando a gestão se faz realmente democrática, acaba por permitir que cada setor, ou organização ligada a ele se responsabilize por determinadas situações, com direito de voz e vez na tomada de decisão. Sua importância é fundamental para a efetivação da gestão democrática, porém não tem acontecido dessa forma, pois a SEMED não disponibiliza espaço para tal. (Cons. 4).

De fato, na fala dos Conselheiros 2 e 4 fica claro o distanciamento da SEMED em relação ao CMEM. Isso se traduz tanto no viés político quanto pedagógico, quando o que deveria existir entre esses dois organismos trata-se de alta cumplicidade e parceria na gestão do ensino. Preocupa, portanto, saber que ambos os órgãos se mantêm distanciados em seus fazeres cotidianos, emergindo um cenário conflituoso no processo de decisões administrativas no âmbito do sistema municipal de ensino.

4ª Categoria: O princípio da gestão democrática nas ações do CMEM

A efetivação da gestão democrática se traduz, sobretudo, em um processo que exige articulação política, mobilização e organização coletiva, que propõe planejamento, discussões e deliberações de propostas a serem apreciadas, tanto pelo Poder Público quanto pela sociedade civil organizada. Partindo desse princípio, solicitou-se aos Conselheiros que identificassem marcas de uma gestão democrática no *modus operadi* do Conselho, merecendo destaque as seguintes respostas:

Quando o Conselho discute juntamente com o sistema, políticas públicas para a melhoria da qualidade do ensino, isso demonstra que a gestão democrática acontece. (Cons.1).

O próprio Conselho foi o primeiro passo para a gestão democrática, já que é organizado pelo Poder Público e a sociedade civil. (Cons.2).

É interessante notar que subjacente à fala dos Conselheiros está colocada a questão da existência do CMEM enquanto instrumento necessário à gestão democrática, e que a participação deste Órgão no sistema representa a busca por uma educação de qualidade. No entanto, tais afirmações não remetem à realidade do contexto de atuação do CMEM, pois não há de fato a concretização de uma gestão democrática e a discussão de políticas públicas, haja vista a tênue abertura para este Órgão participar das decisões educacionais que vêm sendo tomadas pelas instâncias administrativas do ensino, em nível local.

Embora os Conselheiros reconheçam que a criação do CME represente um passo à gestão democrática, é imprescindível retratar que na pesquisa constatou-se que não há conquista plena do CME na arena política. Nesse sentido, é necessário insistir na perspectiva de participação efetiva deste Órgão nas questões afetas à educação do Município, proporcionando assim a abertura para um frutífero diálogo com todos os organismos integrantes do sistema educacional macapaense. Neste caso, Souza (2009, p. 27) lança uma luz significativa em torno da questão ao entender que:

Não se trata apenas de ações democráticas ou de processos participativos de tomada de decisões, trata-se, antes de tudo, de ações voltadas à educação política, na medida em que são ações que criam e recriam alternativas mais democráticas no cotidiano escolar no que se refere, em especial, às relações de poder ali presentes.

Como corolário dessa forma de agir, a gestão democrática estará impregnada no âmbito do planejamento, nas deliberações, na fiscalização e no acompanhamento das demandas educacionais afetas ao CME. Isto sem perder de vista os preceitos que regulamentam e normatizam as múltiplas funções e competências do Órgão. Ainda sobre a categoria ora em análise, cabe destacar a seguinte posição acerca da ação do CME:

Sem sombra de dúvida, o CME existe para auxiliar o sistema de ensino e não somente para fiscalizar. Precisa estar junto com o público e o privado, garantindo a autonomia das instituições dentro dos preceitos legais e assegurando os direitos da comunidade, ou melhor, da sociedade, através de uma educação de qualidade. (Cons. 3).

De fato, não se pode pensar em gestão democrática com ausência de participação, e o Conselheiro 3 enfatiza a importância deste perfil, de maneira conjunta e articulada aos interesses da sociedade. Portanto, torna-se imprescindível uma ação mais contundente do CMEM no sentido de tornar-se visível e alinhado às reais necessidades do sistema de ensino, seja no campo político-normativo, seja no campo político-pedagógico.

CONCLUSÕES

À guisa de conclusão, registra-se que o desenvolvimento do estudo em foco deixou como corolário, um conjunto de percepções, impressões, conhecimentos traduzidas nos campos teórico e o prático, nos quais alimentam posicionamentos para futuras pesquisas e acompanhamento ao desvelamento das ações do CMEM. Em sentido teórico a discussão propôs tratar diretamente da institucionalização dos municípios brasileiros na condição de entes federados. Esta questão coloca em relevo a organização e a gestão da educação calcada nos Conselhos Municipais de Educação, os quais podem ser caracterizados como Órgão representativo da comunidade, bem como mediador entre a sociedade civil e o poder executivo local, na discussão, elaboração e implementação da política municipal de educação. Nesse sentido, a configuração dos sistemas de ensino exige um eficaz processo de planejamento e tomada de decisões políticas que se concretizam pelo acompanhamento e controle social das ações do Poder Público na área educacional.

Destaca-se, ainda, que no Brasil não são novos os problemas que emergem da realidade educacional no âmbito dos sistemas de ensino, mais especialmente no que diz respeito à organização e à atuação dos CME, especialmente no que diz respeito à sua articulação com as SEMED, principal Órgão gestor do ensino em âmbito local.

No campo prático, o cenário ora descrito revelou-se característico do Conselho Municipal de Educação, de Macapá, uma vez que os resultados do estudo realizado deixaram indicativos de que o nível de participação do CMEM, na gestão do sistema de ensino ainda é incipiente. Notou-se, de fato, que a gestão educacional em Macapá, considerada a atuação do CME, não é sistêmica, não reflete uma ação coletiva, visto que os organismos envolvidos no processo agem de forma fragmentada e dissociada, apesar da existência, desde 1991, de marcos regulatórios específicos orientadores da ação do referido Conselho, tais como a Constituição do Estado do Amapá, a Lei Orgânica do Município e o próprio Regimento do Conselho. Tais documentos reúnem elementos que legalizam a atuação do CME no âmbito do sistema de ensino, contudo, por si só não têm o condão de operar a participação efetiva desse Órgão nos destinos da educação dentro do Município, de modo a garantir a gestão democrática.

Outro aspecto a considerar é a ingerência político-partidária que se faz presente no CMEM, como registrado na fala dos sujeitos da pesquisa. Tal afirmação justifica-se pelo fato de que a composição do Conselho se faz por indicação política, ferindo frontalmente o princípio da gestão democrática e anulando o propósito da participação crítica dos Conselheiros frente às demandas afetas ao Órgão normativo do qual participam. Não obstante as lacunas e imprecisões constatadas na ação do CMEM, não há como impingir-lhe o carimbo de mero instrumento cartorial de reprodução das desigualdades frequentemente retratadas nos sistemas de ensino; e muito menos descartá-lo em função da atual conjuntura político-econômica de centralização do poder na qual está implicado. Daí ser urgente a revisão do papel político e técnico que vem desempenhando, de modo a corrigir rumos e oferecer respostas efetivas às demandas educacionais, justificando assim sua manutenção no âmbito do sistema de ensino, de Macapá.

REFERÊNCIAS

AMAPÁ. **Constituição do Estado do Amapá**. Texto promulgado em 20 de dezembro de 1991, atualizado até a Emenda Constitucional N. 44, de 21 de dezembro de 2009. Brasília/DF: Senado Federal, [2011].

_____. **Decreto n. 2.487**, de 4 de dezembro de 1999. Regulamenta o Regimento do Conselho Municipal de Educação, de Macapá. Macapá, 1999.

_____. Secretaria Legislativa da Câmara Municipal de Macapá. **Lei Orgânica do Município de Macapá**, de 20 de junho de 1992: edição comemorativa pelos 16 anos de promulgação. Macapá: Gráfica JM, 2008.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de metodologia**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1995.

GRACINDO, Regina Vinhaes. Sistemas Municipais de Ensino: limites e possibilidades. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB dez anos depois: reinterpretando sob diversos olhares**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

LEHER, Roberto. **O Conselho Nacional de Educação no contexto neoliberal: participação e consenso fabricado**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

LIBÂNEO, Jose Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MINAYO, M. C. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 11ª ed. São Paulo: Hucitec, 2001.

PAZ, Rosângela. **Os conselhos como forma de gestão das políticas públicas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

PORTO, Jadson. **Amapá: principais transformações econômicas e institucionais – 1943 a 2000**. 2. ed. Macapá: edição do Autor, 2007.

RIBEIRO, Wanderley. **Municipalização: os Conselhos Municipais de Educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Conselhos Municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2009.