



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**FRANCISCO WILLAMS CAMPOS LIMA**

**CONTROLE SOCIAL E DESCENTRALIZAÇÃO NA GESTÃO DA**  
**POLÍTICA EDUCACIONAL DE CASTANHAL – PA**

**BELÉM**

**2014**

FRANCISCO WILLAMS CAMPOS LIMA

**CONTROLE SOCIAL E DESCENTRALIZAÇÃO NA GESTÃO DA  
POLÍTICA EDUCACIONAL DE CASTANHAL - PA**

Texto apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação, do Instituto de Ciências da Educação, da Universidade Federal do Pará (PPGED/UFPA), como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Educação.

**Orientadora:** Profa. Dra. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos.

BELÉM

2014

FRANCISCO WILLAMS CAMPOS LIMA

**CONTROLE SOCIAL E DESCENTRALIZAÇÃO NA GESTÃO DA  
POLÍTICA EDUCACIONAL DE CASTANHAL - PA**

Banca Examinadora:

---

Profa. Dra. Terezinha F. A. M. dos Santos - UFPA  
(Presidente)

---

Profa. Dra. Flavia Obino Werle - Unisinos  
(Avaliador Externo)

---

Profa. Dra. Dinair Leal da Hora – UERJ  
(Avaliador Externo)

---

Prof. Dr. Ronaldo Marcos de Lima Araújo - UFPA  
(Avaliador Interno)

---

Prof. Dr. Doriedson do Socorro Rodrigues - UFPA  
Avaliador Interno

---

Emmanuel Ribeiro Cunha - UEPA  
(Avaliador Externo – Suplente)

BELÉM

2014

*Dedico este trabalho a todos/as os educadores que continuam oferecendo resistências à lógica de dominação e de controle do capital; que continuam investindo todas as suas energias em prol da construção de um mundo onde princípios como inclusão e diversidade deixem de ser apenas quimeras...*

*Por esse motivo, dedico de maneira especialíssima à minha mãe, exemplo de amor e determinação, mesmo em meio às adversidades; e a Gorete Brito, presença constante de amor em minha vida.*

## AGRADECIMENTOS

À minha querida orientadora Profa. Dra. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos que assumiu com dedicação, determinação e profissionalismo a orientação dos estudos desta Tese, desafiando-me, a cada momento a avançar, cada vez mais, na construção do conhecimento. Serei eternamente grato!

À banca de qualificação da Tese, que de fato, contribui para a qualificação deste trabalho, na pessoa do Prof. Dr. Ronaldo Marcos de Araújo Lima, Prof. Dra. Flávia Obino Werle, da Profa. Dra. Dinair Leal da Hora, do Prof. Dr. Doriedson do Socorro Rodrigues e do Prof. Dr. Emmanuel Ribeiro Cunha;

Aos meus filhos Atílio Lima e Míriam Lima, que apesar de terem sido privados de minha presença, em alguns momentos, ao longo destes três anos, não deixaram de acreditar no meu potencial.

A Professora Maria Gorete Brito, Presidente do Conselho Municipal de Ananindeua, que incansavelmente apoiou-me profissional e afetivamente, em toda essa trajetória de formação acadêmica; aos amigos e companheiros de trabalho Jadiel que contribuiu no processo de gravação das entrevistas; ao Sidney e Gleidson que demonstraram, em todos os momentos, em que foram requisitados, apoio e solidariedade, contribuindo, inclusive na transcrição das entrevistas.

Aos professores e professoras do Curso de Doutorado pelo aprendizado durante as disciplinas e eventos promovidos durante o processo de formação acadêmica.

Às funcionárias da Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Educação - PPGED pela gentileza no atendimento às demandas.

Ao Conselho Municipal de Educação de Castanhal – PA, na pessoa de sua Secretária Executiva Socorro Hugaldes, que se demonstrou, em todas as ocasiões, solícita às minhas demandas, fornecendo-me toda documentação necessária à realização desta pesquisa.

Enfim, agradeço a todos e a todas que direta e indiretamente contribuíram para que este trabalho chegasse a termo.

Não basta manter a crítica em sua cabeça ou para um círculo fechado, é preciso fazer a ponte com a realidade. A crítica tem que ser o alimento para organizar um movimento de massa para transformar a lógica do capital. Isso exige que as pessoas críticas assumam a responsabilidade de mudar os rumos. Mas como isso é possível se apenas alguns estão no comando político e outros estão excluídos das decisões? Como esperar que as pessoas assumam a responsabilidade pelas decisões se nunca fizeram isso, nem acham que sabem como fazer?

*(István Mészáros)*

## RESUMO

LIMA, Francisco Willams Campos. **Controle Social e descentralização na gestão da política educacional de Castanhal – PA.** Tese (Doutorado em Educação), Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

A presente tese tem como objeto de estudo o Conselho Municipal de Educação, com a finalidade de compreender o papel desempenhado por este Órgão, na gestão descentralizada da política educacional de Castanhal – PA. O problema de pesquisa circunscreve sobre a organização da gestão da política educacional do município, assim como a institucionalidade política do Colegiado em referência, para o exercício do controle social; a forma de participação da sociedade civil, especialmente as classes subalternizadas na definição, execução e avaliação das políticas educacionais; e as políticas educacionais desenvolvidas a partir de 2000 quando se inicia o processo de delegação de competência conferida ao município *locus* da pesquisa, até o ano de 2011, compreendendo 06 (seis) mandatos de 02 (dois) anos, o que perfaz um total de 12 (doze) anos de gestão de descentralização das políticas educacionais, com a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino. Para tanto, estabeleceu-se como hipótese orientadora: *o Conselho Municipal de Educação de Castanhal – PA, mesmo com a delegação de competência, continuou exercendo um papel que se aproxima de um controle-gerencial na gestão das políticas educacionais, em detrimento de dimensões constitutivas de controle social, quais sejam: fiscalização, proposição e avaliação.* Elegeram-se como eixos de análise para a compreensão do fenômeno investigado as dimensões: *técnico-fiscalizadora; político-propositiva e ético-avaliativa.* Trata-se uma pesquisa qualitativa, que tem como foco um estudo de caso, cujos dados foram revelados por meio de pesquisa bibliográfico-documental, além de entrevistas com os sujeitos sociais. Os resultados da pesquisa confirmaram a hipótese de que a classe trabalhadora não conseguiu exercer o controle social, no período analisado, a partir das dimensões aventadas neste trabalho, em razão do modelo de estado gerencial burocrático, que passou a influenciar as ações e procedimentos do Órgão ora aludido. Com efeito, a dimensão técnico-fiscalizadora se encerrou ao nível micro, na gestão da política educacional, sem a participação efetiva da classe trabalhadora; a dimensão político-propositiva, por sua vez, estava muito mais relacionada à necessidade de desburocratização dos processos de credenciamento e de autorização de instituições educacionais; e a dimensão ético-avaliativa foi inviabilizada em razão de alguns problemas que foram constatados, entre os quais a metodologia utilizada para avaliação de políticas educacionais deixando, assim, de favorecer a participação mais direta dos principais usuários dos serviços educacionais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Estado; Classes Subalternizadas; Controle Social; Descentralização; Sociedade Civil.

## **ABSTRACT**

LIMA, Francisco Campos Willams. Social control and decentralization in the management of educational policy Castanhal - PA. Thesis (Doctor of Education), Institute of Education Sciences, Federal University of Pará, Belém, 2014.

This thesis has as its object of study the Municipal Board of Education, in order to understand the role played by this body, the decentralized educational policy Castanhal - PA. The problem of limited research on the organization and management of the educational policy of the municipality, as well as the political institutions of the Board in reference to the exercise of social control; the form of participation of civil society, especially the subaltern classes in the definition, implementation and evaluation of educational policies; and educational policies pursued since 2000 when starting the process of delegation of powers conferred upon the municipality locus of research, by the year 2011, comprising six (06) terms of two (02) years, which makes a total of twelve (12) years of management decentralization of educational policies, the institutionalization of Municipal Education System. For both, it was established as guiding hypothesis: the Municipal Board of Education Castanhal - PA, even with the delegation of powers, continued playing a role that approximates a control-management in the management of educational policies, rather than constitutive dimensions of social control, such as: monitoring, assessments and proposals. Were elected as axes of analysis for understanding the phenomenon investigated dimensions: technical inspection; political-ethical-evaluative and purposeful. This is a qualitative research, which focuses on a case study, whose data were revealed by means of bibliographic and documentary research, interviews with the social subject. The survey results confirmed the hypothesis that the working class could not exercise social control, in the analyzed period, from the dimensions aired this work, because of the bureaucratic state management model, which went on to influence the actions and procedures of the Board sometimes alluded. Indeed, the scale technical inspection ended at the micro level, the management of educational policy, without the effective participation of the working class; political and purposeful, dimension in turn was more related to the need to reduce bureaucracy of accreditation processes and approval of educational institutions; and the ethical-evaluative dimension was not possible because of some problems that were identified, including the methodology used for evaluation of educational policies, thus leaving the favor the more direct involvement of key users of educational services.

**KEYWORDS:** State; Subaltern classes; Social Control; Decentralization; Civil Society.



## RÉSUMÉ

LIMA, Francisco Campos Willams. Le contrôle social et de la décentralisation dans la gestion de la politique éducative Castanhal - PA. Thèse (Docteur de l'éducation), Institut des sciences de l'éducation, Université Fédérale du Pará, Belém, 2014.

Cette thèse a pour objet d'étude la Commission des affaires municipales de l'éducation, afin de comprendre le rôle joué par cet organisme, la décentralisation politique éducative Castanhal - PA. Le problème de la recherche limitée sur l'organisation et la gestion de la politique éducative de la municipalité, ainsi que les institutions politiques du Conseil en référence à l'exercice du contrôle social; la forme de la participation de la société civile, en particulier les classes subalternes dans la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques éducatives; et les politiques éducatives menées depuis 2000 lors du démarrage du processus de délégation des pouvoirs conférés au lieu de la municipalité de la recherche, d'ici à 2011, comprenant six (06) un mandat de deux (02) ans, ce qui fait un total de douze (12) années de décentralisation de la gestion des politiques éducatives, l'institutionnalisation du système éducatif municipal. Pour les deux, il a été établi que le guidage hypothèse: la Commission des affaires municipales de l'éducation Castanhal - PA, même avec la délégation de pouvoirs, a continué à jouer un rôle qui se rapproche d'un contrôle de gestion dans la gestion des politiques éducatives, plutôt que de dimensions constitutives de contrôle social, tels que: surveillance, des évaluations et des propositions. Ont été élus comme axes d'analyse pour comprendre le phénomène dimensions étudiées: inspection technique; politico-éthique-évaluation et utile. Il s'agit d'une recherche qualitative, qui met l'accent sur une étude de cas, dont les données ont été révélés au moyen d'bibliographiques et de recherche documentaire, des entrevues avec le sujet social. Les résultats de l'enquête ont confirmé l'hypothèse que la classe ouvrière ne peut pas exercer un contrôle social, dans la période analysée, à partir des dimensions diffusés ce travail, en raison du modèle de gestion de l'État bureaucratique, qui a continué à influencer les actions et les procédures de la Commission parfois allusion. En effet, l'inspection technique de l'échelle a pris fin au niveau micro, la gestion de la politique éducative, sans la participation effective de la classe ouvrière; politique et volontariste, dimension à son tour était plus liée à la nécessité de réduire la bureaucratie des processus d'accréditation et de l'approbation des établissements d'enseignement; et la dimension éthique évaluative n'a pas été possible à cause de certains problèmes qui ont été identifiés, y compris la méthodologie utilisée pour l'évaluation des politiques éducatives, laissant ainsi la faveur d'une participation plus directe des principaux utilisateurs des services éducatifs.

Mots-clés: État; Les classes subalternes; Contrôle social; la décentralisation; La société civile.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 01:</b> Mapa do Município de Castanhal – PA	31
<b>Figura 02:</b> Descentralização da Política Educacional	151
<b>Figura 03:</b> Organograma do Conselho Municipal de Educação de Castanhal	211
<b>Figura 04:</b> Dimensões de Controle Social	222

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 01:</b> Matrícula por Redes de Ensino ( <b>Ensino Fundamental</b> ) - 2000 – 2010	158
<b>Gráfico 02:</b> Funções Docentes por Redes de Ensino ( <b>Ensino Fundamental</b> ) - 2000 – 2010	160
<b>Gráfico 03:</b> Matrícula por Redes de Ensino ( <b>Educação Infantil/Pré-Escola</b> ) - 2000 – 2010	161
<b>Gráfico 04:</b> Taxa de Aprovação por Redes de Ensino (2000 – 2010)	163
<b>Gráfico 05:</b> Taxa de Reprovação por Redes de Ensino (2000 – 2010)	164
<b>Gráfico 06:</b> Taxa de Evasão por Redes de Ensino (2000 – 2010)	164

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 01:</b> Mandato dos Conselheiros Entrevistados	45
<b>Quadro 02:</b> Atos Normativos aprovados pelo Conselho Municipal de Educação (1999 – 2010)	173
<b>Quadro 03:</b> Frequência Média dos Conselheiros às Reuniões do CME	214
<b>Quadro 04:</b> Temas discutidos nas Reuniões Plenárias do CME (2000-2011)	219

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 01:</b> Eleitores por sexo (2000/2010)	36
<b>Tabela 02:</b> Estabelecimento por Redes e Graus de Ensino (2000 – 2010)	156
<b>Tabela 03:</b> Transferência de Recursos do Governo Federal para o município de Castanhal (2005 – 2010)	169

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ABE</b>	Associação Brasileira de Educação
<b>CACSS</b>	Conselhos de Acompanhamento e Controle Social
<b>CAE</b>	Conselho de Alimentação Escolar
<b>CEE/PA</b>	Conselho Estadual de Educação do Pará
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CMAS</b>	Conselho Municipal de Assistência Social
<b>CME</b>	Conselho Municipal de Educação
<b>CMFUNDEB</b>	Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
<b>CNE</b>	Conselho Nacional de Educação
<b>COMDAC</b>	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente
<b>EC</b>	Emenda Constitucional
<b>ECA</b>	Estatuto da Criança e do Adolescente
<b>EJA</b>	Educação de Jovens e Adultos
<b>FHC</b>	Fernando Henrique Cardoso
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>FNDE</b>	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
<b>FPEs</b>	Fundo de Participação dos Estados
<b>FPMs</b>	Fundo de Participação dos Municípios
<b>FUNDEB</b>	Fundo de Manutenção e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica
<b>FUNDEF</b>	Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>ICMS</b>	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
<b>IDEB</b>	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

<b>IDE</b>	Índice de Desenvolvimento Educacional
<b>IDH</b>	Índice de Desenvolvimento Humano
<b>INEP</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
<b>IPI</b>	Imposto sobre produtos Industrializados
<b>IPVA</b>	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
<b>ITCM</b>	Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis"
<b>ITR</b>	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
<b>LAGE</b>	Laboratório de Gestão Educacional
<b>LC</b>	Lei Complementar
<b>LDB</b>	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
<b>LOM</b>	Lei Orgânica Municipal
<b>MARE</b>	Ministério da Administração e Reforma do Estado
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>MP</b>	Medida Provisória
<b>MSUs</b>	Movimentos Sociais Urbanos
<b>OP</b>	Orçamento Participativo
<b>PAR</b>	Plano de Ações Articuladas
<b>PME</b>	Plano Municipal de Educação
<b>PNAE</b>	Programa Nacional de Alimentação Escolar
<b>PNE</b>	Plano Nacional de Educação
<b>PRÓ- CONSELHO</b>	Programa Nacional de Capacitação dos Conselheiros Municipais de Educação
<b>RME</b>	Rede Municipal de Ensino
<b>SEDUC</b>	Secretaria Executiva de Educação
<b>SME</b>	Sistema Municipal de Ensino
<b>SEMEC</b>	Secretaria Municipal de Educação
<b>SESC</b>	Serviço Social do Comércio

<b>SINPRO</b>	Sindicato dos Professores da Rede Particular no Estado do Pará
<b>SINTEPP</b>	Sindicato dos Trabalhadores da Educação Pública do Estado do Pará
<b>TCM</b>	Tribunal de Contas dos Municípios
<b>UEPA</b>	Universidade do Estado do Pará
<b>UFPA</b>	Universidade Federal do Pará
<b>UNAMA</b>	Universidade da Amazônia



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	20
A RELAÇÃO DO PESQUISADOR COM O TEMA DE PESQUISA	20
O TEMA, O PROBLEMA E OUTROS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DA PESQUISA	25
O MUNICÍPIO DE CASTANHAL – PARÁ: CONTEXTO SÓCIO-POLÍTICO, ECONÔMICO E CULTURAL DA PESQUISA	30
O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: <i>LOCUS</i> DE INVESTIGAÇÃO	38
O CAMINHO TEÓRICO-METODOLÓGICO	39
ESTRUTURA DA TESE	48
<b>1. O CONTROLE SOCIAL COMO EXPRESSÃO DE PODER NA RELAÇÃO ESTADO/SOCIEDADE CIVIL</b>	51
1.1 DIMENSÃO HISTÓRICA DO TERMO “CONTROLE SOCIAL” E SUAS CONTROVÉRSIAS	53
1.2 O CONTROLE SOCIAL NA RELAÇÃO ESTADO/SOCIEDADE CIVIL: FUNDAMENTOS DO ESTADO LIBERAL	69
1.3 A RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NOS AUTORES MARXISTAS	84
1.4 A SUPERAÇÃO DA DICOTOMIA ESTADO/SOCIEDADE CIVIL NA PERSPECTIVA GRAMSCIANA	97
<b>2. DESCENTRALIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL</b>	107
2.1 DESCENTRALIZAÇÃO/DESCONCENTRAÇÃO: CONTRADIÇÕES E LIMITES PARA O CONTROLE SOCIAL	108
2.2 TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NA PERSPECTIVA DE CONTROLE SOCIAL: DESAFIOS E CONTRADIÇÕES	114
2.3 DESCENTRALIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA REFORMA DO ESTADO	125
2.4 O DEBATE ATUAL DA DESCENTRALIZAÇÃO E DO CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS	140

<b>3. DESCENTRALIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA EDUCACIONAL DE CASTANHAL – PA</b>	149
3.1 A MUNICIPALIZAÇÃO E A DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL EM CASTANHAL - PA	152
<i>3.1.1 Os rendimentos educacionais do município</i>	162
3.2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: DA INTENCIONALIDADE POLÍTICA AO CONTROLE SOCIAL	170
3.3 O REGIME DE COLABORAÇÃO NA GESTÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL: A DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA CONFERIDA PELO SISTEMA ESTADUAL DE ENSINO	185
3.4 ESTRATÉGIAS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA E DE CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA EDUCACIONAL	193
<b>4. O CONTROLE SOCIAL COMO EXERCÍCIO DE PODER E O PAPEL DESEMPENHADO PELAS CLASSES SUBALTERNIZADAS, NO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CASTANHAL - PA: CONTRADIÇÕES E DESAFIOS</b>	203
4.1 ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL E POLÍTICA DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL	203
<i>4.1.1 Configuração do Conselho Municipal de Educação para a Gestão da Política Educacional</i>	206
<i>4.1.2 Dinâmica de funcionamento do Conselho Municipal de Educação: institucionalidade política para o exercício do controle social</i>	210
<i>4.1.3 Composição sociopolítica do Conselho Municipal de Educação</i>	215
4.2 O PAPEL DESEMPENHADO PELO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NA GESTÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS	217
<i>4.2.1 Temas discutidos nas reuniões do Conselho Municipal de Educação</i>	219
4.3 DIMENSÕES DE CONTROLE SOCIAL, COMO EXERCÍCIO DE PODER, NA GESTÃO DESCENTRALIZADA DA POLÍTICA EDUCACIONAL DE CASTANHAL	220
<i>4.3.1 Dimensões de controle social na legislação do SME e na documentação do CME</i>	228

<i>4.3.2 Dimensão Técnico-Fiscalizadora na gestão da política educacional</i>	229
<i>4.3.3 Dimensão Político-Propositiva na gestão da política educacional</i>	235
<i>4.3.4 Dimensão Ético-Avaliativa na gestão da política educacional</i>	245
<b>APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS</b>	253
<b>REFERÊNCIAS</b>	266
<b>APÊNDICES</b>	278

## INTRODUÇÃO

---

### A RELAÇÃO DO PESQUISADOR COM O TEMA DE PESQUISA<sup>1</sup>

Muitas de minhas inquietações e reflexões acerca do tema de estudo desenvolvido foram sendo nutridas e influenciadas no debate mais amplo estabelecido a partir dos anos de 1990, com a redemocratização dos países da América Latina, a exemplo do Brasil, que começavam a implementar um processo de reformas, que concorreram para a desregulamentação do Estado. Destaco como relevante a Reforma da Educação, com a promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9394/96), que trouxe à tona todo um debate acerca da descentralização da gestão educacional. Esse processo implicou o surgimento de instâncias colegiadas, a exemplo dos conselhos municipais, que passaram a partir de então a se constituir como instrumentos de controle social, na gestão pública das políticas educacionais.

Nessa perspectiva, o interesse pelo tema em foco está diretamente relacionado à minha trajetória político-profissional, na medida em que me encontro, desde o início dos anos de 1990 do século XX, atuando em conselhos de educação, exercendo diferentes funções (assessoria técnica, conselheiro e cargos de direção). Dessa forma, venho participando ativa e propositivamente do debate em torno da gestão democrática e da autonomia político-administrativa desses órgãos de controle social, no contexto da gestão descentralizada das políticas educacionais, no ambiente municipal. Assim, comecei a perceber mais diretamente que a gestão democrática, nos Sistemas de Ensino, vem se desenvolvendo em meio a contradições que se constituem, por essa razão, em desafios instigantes e que permitem a análise e reflexão acerca das condições efetivas para exercício do controle social, no Estado capitalista.

Por exemplo, na condição de assessor técnico do Conselho Municipal de Belém – PA, no período de 1996 a 2010, tive a oportunidade de acumular alguns conhecimentos teóricos e práticos em relação à atuação desse Órgão Colegiado, integrante do Sistema Municipal de Ensino, na medida em que participei efetivamente do debate acerca da construção de políticas educacionais para o município, cujo processo de discussão,

---

<sup>1</sup> Nesta parte do texto passou-se a utilizar a 1ª pessoas do singular, porque determinadas posições relatadas dizem respeito, especificamente, à experiência profissional do pesquisador em relação ao objeto de investigação.

desenvolvido junto à Secretaria Municipal de Educação e aos segmentos sociais interessados, foi mediado pelo colegiado em referência, especialmente na gestão do Partido dos Trabalhadores – PT (1997-2000). Constatei a realização de um amplo debate dos temas educacionais no município, por meio dos Congressos da Cidade, que tinham como finalidade precípua fomentar a participação popular, em vista da democratização do espaço público.

Ao vivenciar esse processo de maneira intensa, no período de 1997-2000 comecei, a partir de então, a formular alguns questionamentos acerca do modelo de gestão adotado pelo Partido dos Trabalhadores – PT. Tal modelo tinha como princípio orientador a democratização das relações de poder, por meio da participação dos segmentos da população, na definição das políticas educacionais, para o estabelecimento de prioridades em vista da aplicação de recursos públicos. Uma de suas principais estratégias adotadas nesse processo consistiu na realização das Assembleias do Orçamento Participativo.

Em que pese o movimento intenso de mobilização verificado no período de (1997-2000), algumas contradições também foram evidenciadas, pois os encaminhamentos definidos por meio dessa ampla mobilização dos segmentos sociais, na maioria das vezes, não se convertiam em encaminhamentos práticos em razão, principalmente, da inexistência ou da fragilidade dos instrumentos de acompanhamento colocados à disposição da população do município. Dessa forma, constatei que medidas deliberadas coletivamente não eram levadas a efeito, aspecto que sugeria, já naquele contexto, problemas relacionados ao controle social, que deixava, assim, de se traduzir no acompanhamento e na avaliação das políticas educacionais, que precisavam ser desenvolvidas em âmbito municipal.

É importante ressaltar ainda que em meio ao intenso debate das políticas educacionais o processo de indução era perceptível quando da definição de prioridades para as políticas educacionais, cujo encaminhamento era assumido, diretamente, por lideranças políticas, em geral ligadas ao movimento sindical que, naquela ocasião, representavam os interesses do governo. Essas lideranças se destacavam, sobretudo, pelo carisma pessoal e pelo uso de “palavras de ordem”, aspectos que influenciavam o debate “supostamente” democrático, corroborando, assim, a perspectiva de Weber (1999) em relação aos mecanismos de dominação e de poder que se estabeleciam no campo político.

Ressalto ainda como relevante em minha trajetória pessoal que, presenciei o recrudescimento do processo de discussão democrática das políticas educacionais no município de Belém – PA, além de ter constatado o arrefecimento desse processo, cuja ruptura teria sido causada pela mudança do governo municipal, que passou a ser assumido por outra legenda partidária, caracterizada por princípios e diretrizes políticas que diferiam

do modelo de gestão adotado até então.

Com a mudança das estratégias de abordagem dos temas de natureza política e educacional de interesse do município de Belém - PA, os encaminhamentos nessas áreas passaram a ser assumidos, mais diretamente, pela Secretaria Municipal de Educação, sem a participação do Órgão de mediação, mobilização e de controle social, na gestão das políticas educacionais e dos segmentos sociais interessados. Essa mudança de enfoque na gestão das políticas educacionais, mais uma vez, instigou-me no sentido de tentar compreender as razões para isenção ou afastamento dessa instância colegiada, cujo papel passou a se restringir quase que exclusivamente à homologação dos atos do governo e a uma atuação mais consultiva, embora a composição desse Órgão permanecesse, praticamente, sem alterações.

A partir de 2006, quando assumi a condição de Assessor Técnico no Conselho Municipal de Educação de Ananindeua - PA, na fase inicial de implantação do Sistema Municipal de Ensino, tive a oportunidade de contribuir mais diretamente no processo de mobilização dos segmentos sociais, para a construção e deliberação dos primeiros atos normativos do mencionado Órgão, que precisava construir sua identidade própria, para sua desvinculação do Sistema Estadual de Ensino. Assim, por convicção técnica, aliada a um compromisso ético-político, considerava que determinados temas educacionais, que poderiam ser convertidos em políticas públicas precisavam antes de tudo passar por um amplo referendo, a fim de que a população usuária dos serviços educacionais pudesse, então, se apropriar do debate e definir suas prioridades, de acordo com suas necessidades e demandas oriundas do contexto em que se encontravam inseridas.

Na condição de conselheiro e, posteriormente, Presidente do Conselho Municipal de Educação de Ananindeua - PA, senti-me comprometido ainda mais em fazer com que o Órgão em referência se constituísse numa instância colegiada de controle social. Embora tivesse de reconhecer que nem sempre esse processo de busca pela democratização da estrutura estatal tivesse se desenvolvido de forma isenta de contradições e desafios.

Assim, nos primeiros anos de mandato (2008-2010) passei a defender a plataforma política de gestão, no sentido de que o mencionado Órgão pudesse consolidar, fundamentalmente, sua natureza estatal, com identidade própria, que pudesse assumir uma postura politicamente isenta e autônoma em relação à instância governamental, representada pela Secretaria Municipal de Educação. Porém, deparei-me com uma importante limitação que contribuiu para inibir um pouco minhas pretensões políticas à frente Conselho Municipal de Educação. Trata-se, portanto, da falta de autonomia administrativa e financeira, pois o

Órgão em referência não possuía dotação orçamentária própria dependendo, assim, do orçamento do Órgão Executivo do Sistema de Ensino.

Com efeito, para assegurar as condições operacionais em vista do funcionamento regular do Conselho Municipal de Educação precisava, na condição de presidente, dialogar continuamente com a instância governamental, procurando assumir uma postura ao mesmo tempo conciliatória e propositiva, sobretudo, em relação aos temas educacionais de interesse do município. Em determinadas circunstâncias precisava evitar posições de enfrentamento mais direto ou que pudesse ser consideradas exacerbadas do ponto de vista políticas.

Ressalto ainda em minha trajetória político-profissional que, concomitante à Presidência do Conselho de Educação, coordenei até novembro de 2011, no Estado do Pará, a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, cuja principal incumbência consiste ainda, hoje, em incentivar e orientar a criação e a organização de novos colegiados no território paraense, para a organização dos Sistemas Municipais de Ensino<sup>2</sup>. O exercício dessas funções permitiu-me ampliar ainda mais a visão acerca das condições em que a gestão das políticas educacionais, no Estado do Pará, estavam sendo processada, inclusive, nos municípios que ainda não possuíam sistema próprio de ensino.

A visita a determinadas localidades do território paraense, além de me permitirem a reflexão teórico-prático junto aos munícipes, inclusive, com o intuito de contribuir com a formação de conselheiros de educação, aumentaram ainda mais a necessidade de compreender situações díspares no que concerne à gestão das políticas educacionais no Estado do Pará, embora tivesse sido observadas também assimetrias nesses processos, especialmente em relação à atuação dos Conselhos Municipais de Educação, que funcionavam em condições precárias ou inadequadas, em razão do descaso e da falta de prioridade dos governos. Tais aspectos representavam ou continuam ainda, hoje, representando problemas para a efetivação do controle social especialmente pelas classes subalternizadas.

Entretanto, venho alimentando a convicção de que não basta acumular experiências empíricas, sem que seja feita a releitura da realidade ou da *praxis*<sup>3</sup>, numa perspectiva

---

<sup>2</sup> Estatuto da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME.

<sup>3</sup> O termo é oriundo da teoria marxista, denominado de *praxis revolucionária*, compreendido como atividade teórica e prática em que a teoria é reformulada constantemente com a experiência prática, que, por sua vez, se modifica constantemente com a teoria. Tal argumento fora sustentado por Marx a Feuerbach, nos seguintes termos: “A questão de saber se cabe ao pensar humano uma verdade objetiva – não é uma questão de teoria, mas sim uma questão prática. É na práxis que o ser humano tem de provar a verdade, isto é, a realidade e o poder, o caráter terreno do seu pensar. A controvérsia acerca da realidade ou não da realidade do pensar – que está isolado da práxis – é uma questão puramente escolástica (MARX, p. 01, 1845 – grifo nosso). Nesse sentido, Marx “define a práxis como *atividade prático-crítica* (grifo do original), isto é, como atividade humana perceptível em que se resolve o real concebido subjetivamente [...] (BOBBIO *et al.*, p. 987, 2009). Assim, para efeito deste trabalho, considera-se pertinente a concepção de práxis como “atividade livre, universal, criativa e

dialógica por meio, portanto, de uma abordagem de caráter científico, que pudesse contribuir para repensar determinados padrões de gestão das políticas educacionais que, a meu ver, só poderão ser desvelados, em sua essência e concretude quando há interesse por parte do pesquisador, em compreender aspectos, que podem até emergirem da experiência pessoal, mas que deverão ser elucidados ou compreendidos à luz do conhecimento científico, por meio de um processo sistemático que articula teoria e prática. Essa vivência por meio de inserção em órgãos ou instâncias colegiadas permitiu-me identificar, mais diretamente, dilemas e desafios em relação ao controle social, o que despertou em mim o interesse epistemológico no sentido de analisar os desafios para a efetivação desse processo, no âmbito do Sistema Municipal de Ensino.

Com esse intuito, ingressei no Mestrado em Educação (2008/2010) para pesquisar o controle social, no Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua - PA, o que contribuiu de maneira significativa para explicar e, em alguns casos, reafirmar experiências empíricas, observadas, vivenciadas, concretamente, no cotidiano dos Órgãos Colegiados onde atuei.

Portanto, o estudo efetivado, por ocasião do mestrado, intitulado “O Controle Social no Sistema Municipal de Ananindeua - PA: Desafios e Possibilidades”, objetivou analisar a organização e o funcionamento dos órgãos gestores das políticas educacionais, permitindo, assim, a compreensão a respeito da perspectiva de controle social exercida pelo Conselho Municipal de Educação, Conselho de Alimentação Escolar e Conselho Municipal do Fundeb, a partir da institucionalização do Sistema de Ensino do Município. Os resultados desta pesquisa revelaram que a sociedade civil ocupou, majoritariamente, os espaços de gestão das políticas sociais, por meio de sua atuação nos Órgãos Colegiados, embora as dimensões de controle social ainda se encontrassem em vias de construção, havendo maior ocorrência da dimensão propositiva. Todavia, os colegiados analisados, de maneira geral, manifestavam dificuldades técnico-operacionais para o exercício da função fiscalizadora, deixando, entretanto, de incorporar os resultados das avaliações das políticas educacionais nas decisões do governo. Por conseguinte, esses aspectos evidenciaram a necessidade de maiores investimentos na formação continuada dos sujeitos sociais, para o atendimento efetivo de uma perspectiva mais ampla de controle social.

Considero, entretanto, que nem todas as questões puderam ser exauridas ou elucidadas, em razão do tempo exíguo destinado à mencionada pesquisa. Por esse motivo,

---

auto-criativa, por meio da qual o homem cria (faz, produz) e transforma (conforma) seu mundo humano e histórico a si mesmo” (BOTTOMORE, T. Dicionário do Pensamento Marxista. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1997).



propus-me buscar a ampliação desse debate no Doutorado, agora, no entanto, sob uma perspectiva de abordagem mais ampla e mais aprofundada, de modo a trazer novos elementos à construção e/ou, quiçá, à reconstrução de conhecimentos na área da gestão das políticas educacionais.

Para tanto, estabeleci como referência de análise a concepção de controle social sistematizada por mim, a partir da pesquisa do Mestrado Acadêmico (2008/2010), tendo como fundamento originário a contribuição de autores como Campos (2007), Gomes (2001), Santos (2009), entre outros. Dessa forma, o controle social passou a ser compreendido a partir de três dimensões indissociáveis e complementares entre si, quais sejam: Técnico-Fiscalizadora; Político-Propositiva; e Ético-Avaliativa, que estão sendo, subsequentemente, desenvolvidas neste trabalho.

## O TEMA, O PROBLEMA E OUTROS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DA PESQUISA

Nas últimas décadas, do século XX, o Brasil presenciou um processo intenso de luta contra o autoritarismo, que culminou com a transição para um regime democrático. Nesse processo, a sociedade civil exerceu um papel de fundamental importância, tendo se constituído no principal eixo de oposição e de enfrentamento ao Estado autoritário. Esse ressurgimento, ou melhor, essa revitalização da sociedade civil, deve-se, de acordo com Tatagiba (2002) ao aumento do associativismo, à emergência dos movimentos sociais organizados, à reorganização partidária, entre outros fenômenos, que continuam contribuindo ainda, hoje, para a democratização da estrutura estatal.

Considera-se, entretanto, que a luta em favor da democratização da gestão das políticas públicas vem se desenvolvendo, fundamentalmente, em âmbito local, em razão dos municípios brasileiros terem sido palco onde os projetos autoritários de dominação política, no País, passaram a ser construídos, dando origem a uma cultura que pode ser caracterizada pelo “coronelismo”<sup>4</sup> e pelo “mandonismo”<sup>5</sup>. Nesse sentido, Avritzer (2002), argumenta que o

---

<sup>4</sup>O termo é definido por Leal (1997) como “um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terra” (LEAL, 1997, p.40).

<sup>5</sup> Mandonismo, de acordo com Gutierrez (2010, p. 91), é uma característica secundária do sistema “coronista” ou, como se convencionou denominar de coronelismo. Dessa forma, o termo aqui utilizado significa o poder mandatário exercido pelas oligarquias locais, com domínio político sobre um determinado território, isto é, no ambiente municipal. As pessoas que representam essas oligarquias, historicamente, passaram a se distinguir pelo poder econômico, sendo oriundas de um grupo restrito de famílias proeminentes que passam a exercer influência ao longo de gerações, constituindo-se, assim, uma tradição hereditária.

autoritarismo como um problema, assim compreendido, implicou um projeto de modernização do Brasil, cujos eixos principais foram a industrialização e a urbanização.

Em razão desse processo, verificou-se, nas últimas décadas, um fenômeno que pode ser considerado dramático das grandes cidades brasileiras, no período compreendido entre 1950 a 1980<sup>6</sup>, o qual passa a ser explicado por um crescimento desordenado. Em consequência disso, as populações de baixa renda foram expulsas para as regiões periféricas, onde os problemas sociais passaram a se agravar, contribuindo para tencionar a relação do Estado com a sociedade civil (constituída também pelas classes subalternizadas na acepção gramsciana), uma vez que esta última passou a demandar serviços públicos para o enfrentamento de problemas relacionados à moradia, à educação, à saúde, entre outros. Considera-se, por tanto, que o autoritarismo “determinou práticas da vida cotidiana que se expressam na relação entre o poder estatal e a população das grandes cidades” (AVRITZER, 2002, p. 18).

Para a ampliação e conquista dos direitos sociais, entre os quais se inclui o direito à educação, a mobilização da sociedade civil, representada pelas classes subalternizadas, também, vem sendo decisiva para alterar a relação com a instância governamental. Porém, há uma mudança substancial de postura, pois, se no período da ditadura essa relação se caracterizava pelo confronto, pelo antagonismo, hoje, prepondera o discurso em torno da necessidade de encontros entre as classes em referência e o Estado, para uma atuação conjunta, que possibilite a construção de acordos e compromissos comuns, premissa básica para a gestão das políticas públicas.

Considera-se, entretanto, que o encontro entre essas duas representações de poder na arena pública, pressupõe a necessidade de enfrentamento de desafios políticos, que se estabelecem a partir dessa correlação de forças, para que haja maior ocupação dos espaços deliberativos por parte das classes subalternizadas da sociedade civil, entre as quais se inclui também a classe trabalhadora. Nessa perspectiva, o controle social, que decorre desse processo, é compreendido, neste trabalho, como possibilidade de participação, especialmente, dos segmentos sociais (representados pelas classes subalternizadas), na definição e implementação de políticas educacionais, para o atendimento de demandas sociais mais ampliadas, avaliando seus objetivos, processos e efeitos (SANTOS, 2009).

Por conseguinte, em função dessa mudança no cenário político, a partir dos anos de 1990, do século XX, verifica-se, no Brasil, a regulamentação das políticas sociais com a

---

<sup>6</sup> Pesquisa realizada por Avritzer (2002) a respeito da experiência de Orçamento Participativo.

institucionalização da participação da sociedade civil na gestão das questões de interesse público, por meio dos conselhos setoriais, como uma forma de ampliação da própria noção de democracia e de aprofundamento do controle do Estado pela sociedade civil organizada (LIMA, 2008).

Na área educacional, vem ganhando, cada vez mais importância, pelo menos no plano teórico, o debate acerca do participacionismo (LIMA, 2008), evidenciado por meio da constituição dos conselhos municipais, que passaram a ser considerados como espaços propícios à ampliação e à democratização da gestão estatal, uma vez que agregam segmentos da sociedade civil, assim como representantes do governo, na gestão das políticas educacionais.

A perspectiva democrática delineada a partir da atuação dos órgãos de controle social vem sendo efetivada e, em alguns casos, consolidada no ambiente municipal, por meio da descentralização da política educacional, com a implantação ou institucionalização dos Sistemas Municipais de Educação, processo que passou a ser intensificado nos municípios brasileiros, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e da aprovação da Lei 9394/96 (GRACINDO, 2008). É nesse novo horizonte de construção de uma nova forma de pensar e organizar a gestão, que se discute o papel dos conselhos municipais de educação, órgãos de natureza colegiada, que se propõem participar da gestão das políticas educacionais, por meio de determinadas funções, dentre as quais se destacam o caráter propositivo, deliberativo e fiscalizador, que poderão expressar objetivamente o controle social.

Apesar da importância dos conselhos municipais de educação para a gestão democrática nos sistemas de ensino, considera-se que ainda há necessidade<sup>7</sup> de estudos e pesquisas que permitam uma avaliação sistemática e, ao mesmo tempo, aprofundada acerca da perspectiva de controle social, na gestão das políticas educacionais. Nesse sentido, argumentou-se sobre a importância de se empreender uma investigação científica de natureza histórica, que possibilitasse a compreensão dos aspectos particulares na gestão das políticas educacionais, no contexto da descentralização, buscando-se, ao mesmo tempo, sua articulação com a totalidade do fenômeno investigado, o que pode informar dimensões de controle social implementadas em âmbito municipal .

Com efeito, a presente pesquisa que se concentrou num dos maiores municípios do

---

<sup>7</sup> Embora seja admitida a importância dos estudos e pesquisas realizadas por Antônio Cabral, Magna França, Vítor Paro, Dalila Oliveira e Terezinha Santos, acerca das Políticas Públicas e Gestão Escolar Democrática. Nesse sentido, considera-se a possibilidade de ter, nestes autores, referências pontuais para essa discussão pretendida.

Nordeste Paraense<sup>8</sup>, o primeiro do interior do Estado a implantar seu sistema próprio de ensino, tendo sido contemplado, em 2000, com a delegação de competência<sup>9</sup> pelo Conselho Estadual de Educação, constituindo-se ainda, hoje, num caso *sui generis*, por se tratar do único município a possuir incumbências para atuar além de sua jurisdição específica, uma vez que passou a absorver a demanda que antes pertencia ao Sistema Estadual de Ensino, segundo cadastro da UNCME/2011.

Numa perspectiva epistemológica, tornou-se oportuno questionar: Como o controle social foi desenvolvido, por meio das classes subalternizadas, no Conselho Municipal de Educação, no contexto da gestão descentralizada da política educacional de Castanhal - PA, a partir da delegação de competência conferida ao município?

Para tanto, estabeleceu-se como questões norteadoras, à explicação do problema investigado: 1) Como se encontra organizada a gestão da política educacional de Castanhal - PA no Sistema Municipal de Ensino, a partir da delegação de competência conferida ao município? 2) Como o Conselho Municipal de Educação se encontra organizado institucionalmente para o exercício do controle social na gestão das políticas educacionais, no âmbito do Sistema Municipal de Ensino? 3) Que procedimentos, estratégias e mecanismos estão sendo adotados na gestão descentralizada das políticas educacionais do município? 4) Como as classes subalternizadas, representadas pela Entidade Sindical e pela categoria dos professores, que integram o Conselho Municipal de Educação, participou da definição, execução e avaliação das políticas educacionais, implementadas no Sistema Municipal de Ensino? 5) De que modo as políticas educacionais, desenvolvidas no município, no período de 2000-2011, teriam resultado da dimensão propositiva exercida pelo Conselho Municipal de Educação?

Em vista da necessidade de investigação do problema de pesquisa, estabeleceu-se como objetivo geral: Analisar como o controle social foi desenvolvido, por meio das classes subalternizadas, no Conselho Municipal de Educação, no período de 2001-2011, no contexto da gestão descentralizada da política Educacional de Castanhal - PA, a partir da delegação de competência conferida ao município pelo Conselho Estadual de Educação.

Ante a finalidade geral de pesquisa, definiram-se como objetivos específicos: 1) Analisar a perspectiva de organização da gestão educacional do município, a partir da

---

<sup>9</sup> Delegação de competência é compreendida, para efeito desta pesquisa, como uma forma de transferência de responsabilidades de um ente federado para outro, na gestão da política educacional, provocando, conseqüentemente, o redimensionamento do papel do Conselho de Educação em relação às suas incumbências e competências institucionais, passando a atuar para além de sua jurisdição original (Esta concepção foi formulada com base na experiência observada no município *locus* de investigação).

delegação de competência conferida ao município; 2) Analisar a organização e o funcionamento do Conselho Municipal de Educação, como Órgão de controle social constitutivo do Sistema Municipal de Ensino; 3) Identificar e analisar procedimentos, estratégias e mecanismos que foram adotados na gestão descentralizada das políticas educacionais do município; 4) Compreender de que forma as classes subalternizadas, representadas pela Entidade Sindical e pelos professores, que integra o Conselho Municipal de Educação, participou da definição, execução e avaliação das políticas educacionais, implementadas no Sistema Municipal de Ensino; 5) Identificar as políticas educacionais desenvolvidas no município, a fim de compreender se resultaram da dimensão propositiva exercida pelo Conselho Municipal de Educação.

As questões norteadoras, utilizadas para a compreensão do fenômeno investigado, se articulam com alguns aspectos que foram igualmente considerados na realização do presente estudo, os quais contribuíram para provocar ainda mais o interesse acadêmico-científico a respeito do tema proposto, entre as quais se destacam:

- Castanhal – PA foi o primeiro município do interior do Estado do Pará a criar Conselho Municipal de Educação e a implantar, subsequentemente, seu Sistema próprio de Ensino, optando pela descentralização da gestão de sua política educacional, conquistando, dessa forma, autonomia em relação ao ente Estadual e, em consequência disso, maior possibilidade de efetivação do controle social.
- A reorganização da gestão da política educacional, com a delegação de competência, que reconfigurou a recomposição do SME, o qual passou a ser constituída, singularmente, dos Órgãos oficiais do Sistema de Ensino (Conselho Municipal de Educação – Órgão de fiscalização e de controle social; Secretaria Municipal de Educação – Órgão responsável pela execução das políticas educacionais); unidades de Educação Infantil da Rede Pública e da Iniciativa Privada; unidades de Educação Básica da Rede Oficial de Ensino e de Ensino Fundamental da Iniciativa Privada; além dos demais Órgãos relacionados às políticas educacionais.
- A partir da institucionalização do Sistema Municipal de Ensino, o Conselho Municipal de Educação, passou a ser constituído, de forma majoritária, pela representação da classe trabalhadora, compreendendo professores das três esferas de governo, representantes de Entidade Sindical e dos Poderes Executivo e Legislativo, tornando, assim, uma composição diversificada.

Considerando as questões norteadoras e os aspectos apontados, anteriormente, propôs-se, *a priori*, como possibilidade de explicação do fenômeno investigado, a seguinte

hipótese orientadora: O papel exercido pelo Conselho Municipal de Educação, na gestão da política educacional, no âmbito do Sistema de Ensino de Castanhal, a partir da delegação de competência conferida ao município, reflete uma concepção de Estado que se utiliza de ritos e procedimentos que se aproximam de um controle burocrático-gerencial, sob o argumento da descentralização. Dessa forma, as classes subalternas que se encontram representadas politicamente na composição desse Órgão, ao invés de exercerem o controle sobre a ação dos governos, no sentido da definição, implantação e avaliação das políticas educacionais, passaram a ser co-responsabilizadas pela busca de solução para os problemas enfrentados nesta área, o que pode ser explicado pela ideologia neoliberal vigente. Em consequência disso, a correlação de forças estabelecidas no espaço público, acerca do debate das políticas educacionais foi influenciada, preponderantemente, pela representação do governo, que vem exercendo ainda, hoje, a hegemonia política nesse processo.

## O MUNICÍPIO DE CASTANHAL-PA: CONTEXTO SÓCIO-POLÍTICO, ECONÔMICO E CULTURAL DA PESQUISA<sup>10</sup>

A origem do nome “Castanhal” é explicada, tradicionalmente, a partir de duas versões distintas. A primeira, por razões óbvias, é atribuída à castanheira, planta nativa da região Amazônica. Todavia, na área onde se encontra situado o município não há registro ainda, hoje, da ocorrência desse tipo de vegetação.

A segunda versão é alusiva à estrada de ferro, que servia de ligação entre o município de Belém – PA, a capital do Estado, ao município de Bragança-PA, pois, segundo relatos históricos, uma das suas estações teria ficado localizada à sombra de uma frondosa castanheira. A partir, de então, Castanhal passou a ser considerado um dos núcleos urbanos da região.

Castanhal - PA foi elevado, inicialmente, à condição de Distrito, com a promulgação da Lei nº 646 do dia 06 de junho de 1899. Nessa ocasião, segundo registros históricos, o município ainda era parte integrante da jurisdição de Belém, tendo ocorrido sua instalação, como Vila, no dia 15 de agosto de 1901, com sua consequente reincorporação à capital do

---

<sup>10</sup>As informações que deram origem à presente seção, a respeito do contexto histórico do município de Castanhal – PA, foram retiradas do site: [castanhal.pa.gov.br](http://castanhal.pa.gov.br) (Acesso: 26 de fevereiro de 2014), do site do Governo do Estado do Pará: <http://idesp.pa.gov.br> (Acesso 24 de fevereiro de 2014) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2010).

Estado, em cumprimento aos dispositivos da Lei Nº. 957, aprovada no dia 1º de novembro de 1905.

A emancipação do município só ocorreu no dia 28 de janeiro de 1932, com a promulgação da Lei Nº 600, no período Republicano, ocasião em que era interventor do Estado do Pará Joaquim de Magalhães Barata<sup>11</sup>. Assim, por força desse dispositivo legal, fora reconhecido como primeiro prefeito do município o então Comandante Francisco de Assis. Registra-se ainda como fato marcante na história de Castanhal, a aprovação de sua Constituição, em 1934, que coincidiu com a criação da Comarca de Castanhal, portanto, com a definição de seu território limítrofe.

Ressalta-se, entretanto, que com a reordenação dos quadros da divisão territorial do Estado, efetivada no período de 1936 a 1937, o município passou a ser reconhecido, no aspecto político e administrativo, tendo sido-lhe outorgado ainda como patrimônio, vinculados à sua sede, as áreas dos distritos de Apeú, Anhangá e Inhangapi, consoante anexo do Decreto-Lei Estadual nº 2.972, de 31 de março de 1938.

Todavia, conforme registros históricos, no ano de 1943, por força de uma nova reordenação político-administrativa do Estado, editada por meio do Decreto-Lei Estadual nº 4.505, que passou a vigorar a partir do ano de 1944, Castanhal perdeu os territórios de Anhangá (sendo denominado, hoje, de São Francisco do Pará) e Inhangapi, uma vez que os mesmos conquistaram sua emancipação. Assim, a partir de uma nova divisão territorial, realizada no dia 01 de julho de 1960, o município passou a contar apenas com dois Distritos, que compreendem a sede (Castanhal) e Apeú, permanecendo, até hoje, com esse mesmo ordenamento territorial.



**Figura 01:** Mapa do Município de Castanhal - PA

**Fonte:** Elaboração do Pesquisador

Nos aspectos físico-territoriais, Castanhal integra à Mesorregião Metropolitana de Belém e a Microrregião Castanhal. São identificadas, na sede do município, as coordenadas geográficas, assim representadas: 01º17'42 "de Latitude Sul e 47º55'00" de Longitude Oeste de Greenwich. Consta que, ao Norte, faz fronteira com o Município de Terra Alta; ao Sul com os municípios de Inhangapi e São Miguel do Guamá; ao Leste com os municípios de São

<sup>11</sup> O mencionado interventor exerceu seu mandato de 12 de novembro de 1930 a 12 de abril de 1935.

Francisco do Pará e Santa Maria do Pará; e, ao Oeste, com os municípios de Santa Izabel do Pará, Santo Antonio do Tauá e Vigia.

No aspecto cultural, conta como principais monumentos históricos a igreja de São José, datada de 1906 e a igreja de São Francisco, sendo esta construída pelo cônego Leitão, em 1897. Castanhal – PA informa ainda um calendário próprio de festividades de caráter religioso, com a concentração de suas principais festividades no segundo semestre, entre as quais se tornaram tradicionais: o Círio Fluvial de Macapazinho (distrito do Município de Castanhal) e o Círio em homenagem à Nossa Senhora de Nazaré.

Ressalta-se também como uma das expressões culturais e econômicas, a Exposição-Feira Agropecuária que objetiva, fundamentalmente, promover a pecuária e a indústria de derivados do leite e da carne. Segundo presidente do Sindicato Rural de Castanhal, o volume de negócios fechado dentro do Parque de Exposições, na semana de realização da Feira, em 2013, por exemplo, chegou a movimentar cerca de R\$ 5 milhões<sup>12</sup>, dado que revela a importância econômica para o município desse tipo investimento.

Em relação ao Produto Interno Bruto, a preço de mercado corrente, o município apresentou um expressivo crescimento no período de 2002 a 2010, saltando de 447.071 para 1.449.213. Porém, o valor do Produto Interno Bruto *Per Capita* a preço de mercado corrente encolheu, sobretudo, quando se estabelece um comparativo de 2002 para 2010, correspondendo, respectivamente, 1,90 e 1,86, embora no *ranking* estadual a performance do município tenha melhorado, deslocando-se do 31º lugar para o 23º.

No período de 2000 a 2010, o setor comercial exerceu o domínio no cenário econômico do município, apresentando o maior número de estabelecimentos com vínculos empregatícios, tendo sido ampliado ano após ano. Atingiu, assim, no último ano, considerado para a presente pesquisa, o percentual de crescimento em torno de 50% em relação ao ano de 2000. O setor de serviço representa a segunda maior força na economia municipal, quando se considera, exclusivamente, esse aspecto, cujo crescimento de 2000 para 2010 atingiu mais de 43%, vindo em terceiro lugar nesse *ranking* a indústria de transformação, que manteve uma média ascendente, saltando de 109 estabelecimentos em 2000 para 196, em 2010. Este dado revela um crescimento significativo ao longo do período analisado.

Portanto, quando se analisa os dados alusivos ao estoque de emprego, segundo setor de atividade econômica, corrobora-se o cenário demonstrado anteriormente. É importante destacar que, nesse contexto, o setor comercial expandiu-se de 2000 para 2010, em torno de

---

<sup>12</sup> Informação retirada do site: <http://redeglobo.globo.com/pa/tvliberal>, publicada em setembro de 2013. O acesso a esta página foi feito em 25 de novembro de 2013.



66%; embora, o segundo lugar nesse indicador econômico seja ocupado pela Indústria de Transformação, tendo superado, curiosamente, o setor de serviço.

Vale ressaltar que o município registrava ainda, em 2000, uma população economicamente ativa de 52.705. Em 2010, o número de trabalhadores subiu para 75.129, o que representa um crescimento, em termos percentuais, de aproximadamente, 30%. Os indicadores oficiais informam ainda que, em 2000, a população ocupada apresentou a mesma tendência, representando, 45.328 trabalhadores. Em 2010, houve ampliação desse universo para 67.766 pessoas nessa condição, o que revela um crescimento de um pouco mais de 30%, embora esse fator não fosse acompanhado pela melhoria das condições salariais.

Com efeito, o rendimento da população ocupada do município, em 2000, se concentrava, majoritariamente, na faixa mais de 01 a 02 salários mínimos, o que representava um universo de 35,09% dos trabalhadores, sendo mantido esse quantitativo em 2010, embora o número de pessoas, nessa condição, isto é, que vivia da venda de sua força de trabalho, – a classe-que-vive-do-trabalho (ANTUNES & ALVES, 2004), tenha sido elevada de maneira significativa, atingido em torno de 50% da população.

Os dados revelam ainda que o número de pessoas, em relação ao fator renda, declinou no período analisado. Se em 2000, por exemplo, havia um quantitativo de pessoas que percebiam de 10 a 20 salários mínimos, totalizando 1.154 trabalhadores, esse número encolheu, em 2010, para 31,36%, sendo tal tendência verificada nas classes de rendimento a partir de 03 a 05 salários mínimos. Portanto, a maioria dos trabalhadores passou a se concentrar nas classes de rendimento situadas entre 01 a 03 salários mínimos em todo o período analisado. A redução do rendimento da classe trabalhadora denuncia, mais uma vez, que esse fato resulta de medidas macroeconômicas, editadas no contexto de mundialização do capital, que detém o controle sobre as condições de trabalho da classe assalariada, que se “subordina” à lógica do capital (ANTUNES & ALVES, 2004), não havendo, assim, possibilidades do efetivo controle social, no sentido de conter o sistema de metabolismo vigente ainda, hoje, o que tem contribuído para a precarização das condições de trabalho.

O número de pessoas com carteira assinada também cresceu em torno de 51%. Esse dado, que representa regularização da classe trabalhadora assalariada nos postos de trabalho não se atribui diretamente ao controle social que poderia ter sido exercido, neste caso, pelas entidades representativas das respectivas categorias, em vista da melhoria das condições salariais e de trabalho.

No aspecto social, os dados do IBGE (2010) informam que Castanhal – PA possui uma população residente no município constituída, atualmente, de 173.149 pessoas, sendo

que desse contingente 84.476 pessoas pertencem ao sexo masculino e 88.673 ao sexo feminino. A média de crescimento anual da população do município, entre 2000 a 2010, foi de 2,56%, tendo sido verificada uma redução em relação à década anterior em que essa taxa, anualmente, chegou a atingir 3,11%. Entretanto, o número registrado pelo município nas duas últimas décadas ficou bem acima da média do Estado do Pará, que era de um pouco mais de 1%, sendo o mesmo percentual verificado em relação à situação de crescimento anual do País.

Quando se analisa a população em relação à localização onde esta reside constata-se que, em 2010, 88,58% se encontrava concentrada na zona urbana, contra 11,42% que se situava na zona rural. A taxa de urbanização sofreu um pequeno declínio em 2010 (88,58%), em torno de 2%, se comparada com as duas últimas décadas, haja vista que foram registrados, em 1991 e 2000, respectivamente, 90,97% e 90,15% (IBGE/2010).

O Índice de Desenvolvimento Humano do Município – IDHM/2010 corresponde a 0,673, sendo este constituído por componentes como renda, longevidade e educação. Nas duas últimas décadas Castanhal - PA vem demonstrando um crescimento que pode ser considerado significativo, embora continue situado na faixa de desenvolvimento médio entre 0,6 e 0,699. Vale ressaltar que a dimensão que mais impulsionou esse crescimento (de 2000 a 2010), em termos absolutos, foi à educação (com o registro da taxa de 0,210), seguida por renda e longevidade.

Considera-se que alguns aspectos teriam contribuído para explicar o aumento ora mencionado, especialmente nas duas últimas décadas (1991 – 2010), haja vista que o número de pessoas com 18 anos ou mais com ensino fundamental completo foi elevado para 53,63%. O número de crianças frequentando a escola também foi ampliado, significativamente, passando de 25,58% (1991), para 39,37% (2000). Em 2010, quando foram registrados 86,11% (2010), o que revela um expressivo atendimento de demanda nessa área. O número de crianças, matriculadas nos anos finais do ensino fundamental também subiu, consideravelmente, quando se estabelece um comparativo entre as duas últimas décadas. Por exemplo, em 2010, registravam-se 81,79%, contra 39,79 do ano de 2000; e um quantitativo de 22,42, em 1991. Acrescenta-se ainda a ampliação da população de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo (45,33%, em 2010); o mesmo ocorreu em relação aos jovens de 18 a 20 anos com ensino médio também completo, cuja taxa de crescimento foi de 29,33%, em 2010 (IBGE/2010).

Em relação à expectativa de vida, ressalta-se que a curva de crescimento foi sendo paulatinamente ampliada. Com efeito, de 1991 (quando foram registrados 64,10 anos) para o ano de 2000, o aumento do número de anos foi de 6,14 anos, o que corresponde a 9%.

Portanto, de 2000 para 2010, a longevidade da população foi elevada em apenas 3,7% (PNUD/2013).

Em relação ao *ranking*, que compreende 5.565 municípios brasileiros, Castanhal – PA ocupa, atualmente, a 2598ª posição. Em relação ao Estado do Pará, que possui, hoje, um total de 144 unidades federativas, o município se encontra entre os dez melhores, com a 6ª posição. Esses dados apesar de serem ilustrativos, ao mesmo tempo, que possibilitam uma compreensão parcial da realidade, instigam também a reflexão acerca da situação educacional do município, no sentido de se questionar se a posição considerada “confortável” nessa performance, em âmbito estadual, estaria relacionada à perspectiva de gestão que vem sendo adotada, nas últimas décadas (PNUD/2013). A pesquisa não conseguiu concluir sobre nesse aspecto; embora se tenha de admitir que a melhoria desse *ranking* se pauta em indicadores oficiais, sendo evidenciado, neste caso, uma dimensão muito mais quantitativa do que propriamente qualitativa quanto às condições de vida da população.

Não obstante, quando se leva em consideração que o município de Castanhal – PA foi o primeiro a implantar, no Pará, seu Sistema Municipal de Ensino e a instalar seu Órgão próprio de controle social, esperava-se que os indicadores educacionais, por exemplo, pudessem ser resultantes, de alguma forma, do controle social da população, no que tange à ação dos governos para que se convertessem em políticas educacionais de qualidade. Portanto, o parâmetro estadual não serve, neste caso, para que se possa inferir sobre as melhorias das condições de vida da população. Com efeito, quanto se estabelece ainda um comparativo do desempenho municipal com o contexto nacional, constata-se uma diferença abissal em relações aos municípios brasileiros que se encontravam em situação mais favorável nos aspectos sociais e econômicos, conforme dados do IBGE (2010), o que informa, conseqüentemente, a inexistência ações de acompanhamento da população, voltadas para o controle social, que pudesse, então, impactar ainda mais nos indicadores municipais.

Considera-se ainda que o aspecto político é de fundamental importância para que se possa compreender as dimensões de controle social, no município de Castanhal – PA. Com efeito, constatou que o mesmo possui um colegiado eleitoral constituído, atualmente, de 112.801 eleitores, sendo 53.568 pertencentes ao sexo masculino e 59.170 ao sexo feminino. Desse total, 63 pessoas não informaram sua identidade sexual, segundo dados das últimas eleições municipais (2012) do Tribunal Regional Eleitoral – TRE. O colégio eleitoral, assim, informado revela a força política do município para a região nordeste do Estado, onde se constatou, por meio de entrevistas, que as lideranças do município exercem influência sobre

os municípios circunvizinhos, especialmente no que concerne às questões de natureza educacional.

No período em análise (2000-2010), observou-se que o número de eleitores foi ampliado em aproximadamente 35%, sendo que, desse universo, o público pertencente ao sexo feminino manteve-se com o percentual mais elevado em relação aos eleitores do sexo masculino, pelo decurso de quase uma década, isto é, até o ano de 2008. Portanto, essa elevação, verificada, a partir de 2000, atingiu uma média de 6% de um período eleitoral para outro, considerando-se o interstício de 02 anos. Os dados revelam, entretanto, que, a partir de 2010, o número de eleitores homens cresceu em torno de 17% (de 2008 para 2010), provocando uma inversão no comportamento dos números informados, até então, conforme dados demonstrados, a seguir, na Tabela 01. Acrescenta-se ainda que os números fornecidos pelo TRE informam um pequeno quantitativo de pessoas que não se enquadram nas categorias estabelecidas, oficialmente, quanto à identificação, no aspecto sexual, compreendendo um percentual, que pode ser considerado insignificante para o universo pesquisado, correspondendo a 0,05%.

**Tabela 01:** Eleitores por sexo: 2000 – 2010

<b>SEXO</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>	<b>2004</b>	<b>2006</b>	<b>2008</b>	<b>2010</b>
<b>Masculino</b>	33.470	36.202	39.702	41.934	45.783	54.880
<b>Feminino</b>	35.425	38.425	43.101	46.295	51.160	49.717
<b>Não Informou</b>	105	95	82	72	72	67
<b>TOTAL</b>	<b>69.121</b>	<b>74.722</b>	<b>82.885</b>	<b>88.309</b>	<b>97.015</b>	<b>104.664</b>

**Fonte:** Tribunal Regional Eleitoral - TRE

Ressalta-se ainda, no contexto político, que o município de Castanhal – PA, a exemplo da maioria das cidades brasileiras, foi administrado, inicialmente, por prefeitos nomeados pelos governadores dos Estados. A primeira eleição constitucional para a escolha de prefeito só ocorreu em 1936, mas esse processo foi interrompido com a chegada do regime político inaugurado por Getúlio Vargas, denominado de Estado Novo. Em consequência desse fato, a prática de nomeação dos prefeitos, pelos governadores, voltou a ser efetivada (Site da Prefeitura de Castanhal – PA).

Todavia, com a deposição de Getúlio Vargas, em 1945, que pôs fim à ditadura iniciada com o Golpe de 1937, os prefeitos dos municípios do País voltaram a ser eleitos, constitucionalmente, sendo tal fato observado também em Castanhal – PA. Consta, entretanto, que em 1965, o município sofreu um processo de intervenção política pelo período de 01 (um) ano. As eleições municipais foram retomadas a partir de 1967, após o período da ditadura

militar, tendo ganhado, entretanto, maior importância política a partir da promulgação da Constituição Cidadã de 1988, que conferiu aos municípios o *status* de ente federado autônomo (ROMÃO, 2010).

O processo democrático no território político brasileiro e, em especial, nos municípios, vem sendo demarcado por contradições políticas, aspecto que pode ser explicado pela experiência recente de redemocratização verificada no País. Em Castanhal – PA, por exemplo, observa-se que o atual prefeito está ocupando pela quarta vez esse cargo, em períodos intercalados, tendo sido reconduzido por mais 04 (quatro) anos, cujo mandato se encerra em 2016. Considera-se que o partido (PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro) ao qual pertence o atual Prefeito é a legenda que exerce maior influência no cenário político municipal. Consta que, nas últimas eleições, realizadas no município de Castanhal- PA e que reconduziram o atual prefeito ao poder, foi constituída uma ampla aliança, denominada União por Castanhal, que congregou uma diversidade de legendas inclusive de partidos que situam em campos opostos durante os pleitos eleitorais.

Esse fato poderá se constituir num importante desafio para o exercício do controle social, na medida em que a dimensão política e democrática fica de certa forma ameaçada, devido à perenidade de lideranças políticas que se mantêm no governo neutralizando, por esse motivo, as forças de oposição que deixaram de oferecer resistência às medidas governamentais resultantes, muito mais de conveniências partidárias do que propriamente, fruto de uma ação sistemática de fiscalização e de acompanhamento de segmentos da população.

Compreende-se, assim, que os aspectos relacionados ao contexto histórico, cultural, econômico, social e político do município informados, descritos e analisados, nesta seção, além de caracterizar o cenário da presente pesquisa, servem de referência para que se possa refletir sobre as dimensões de controle social, no contexto da descentralização da política educacional de Castanhal – PA. Portanto, o problema de investigação passou a ser explicado, fundamentalmente, a partir das condições concretas e históricas em que o fenômeno se desenvolveu, numa perspectiva de totalidade do real. Com efeito, os aspectos, ora mencionados, se interpenetram, mutuamente, de modo que o particular (o *locus* de investigação) se explica a partir de uma conjuntura mais ampla, sugerindo, assim, uma relação dialética.

## O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: *LOCUS* DE INVESTIGAÇÃO

Segundo registros históricos (Relatórios de Gestão do Órgão, de anos intercalados), o Conselho Municipal de Educação foi criado e instalado legalmente em 1992, mediante aprovação da Lei Municipal N° 076, de 29 de novembro, a fim de assegurar a composição do Sistema de Ensino, que passou a construir, a partir de então, sua identidade própria, tendo conquistado, assim, autonomia política no que concerne à gestão dos temas de interesse do município, sem continuar, portanto, vinculado ou tutelado ao Sistema Estadual de Ensino. Essa prerrogativa fora conquistada em razão do mencionado Órgão ter passado a desenvolver funções de caráter eminentemente normativo em relação aos temas educacionais de interesse do município. Com efeito, ressalta-se que essa autonomia foi ampliada com a possibilidade de definição de políticas educacionais de Estado (Plano Municipal de Educação), conquista de condições igualitárias para estabelecimentos de pactos e acordos com os demais entes federados, tendo em vista a possibilidade do regime de colaboração, entre outros aspectos.

Portanto, a escolha do Conselho Municipal de Educação como *locus* de investigação para a presente pesquisa, explica-se pelo fato do Órgão ora aludido ter sido constituído para exercer o controle social, na gestão da política educacional, no âmbito do Sistema Municipal de Ensino, como reza seu Regimento Interno, consoante Lei Municipal N° 076, de 29 de novembro de 1993, ao estabelecer sua identidade institucional, por meio das seguintes características: deliberativa, normativa, consultiva, opinativa e fiscalizadora.

Assim, segundo o diploma legal ora mencionado, o Conselho Municipal de Educação passou a assumir entre suas incumbências prioritárias, as seguintes competências na gestão da política educacional no Sistema Municipal de Ensino: fixar critérios para a concessão de bolsas de estudos por parte do poder público; estabelecer medidas que visem à melhoria do ensino; acompanhar o levantamento anual da população em idade escolar e propor alternativas para o seu atendimento; participar da elaboração do Plano Municipal de Educação; autorizar o funcionamento de unidades educacionais; proceder a estudos, no sentido de sugerir medidas que visem à expansão e ao aperfeiçoamento do ensino do município. Vale ressaltar que esses aspectos são aprofundados em capítulos posteriores desta Tese, em razão de sua vinculação com o objeto de estudo (CASTANHAL, Lei n° 016, de 03 de julho de 2000).

Outro aspecto, que foi considerado relevante para a definição do Conselho Municipal, como *locus* de investigação, diz respeito à composição política desse colegiado, constituída por representantes do poder legislativo, executivo (do governo municipal, por

meio da Secretaria Municipal de Educação) e por categorias sociais relacionadas à gestão das políticas educacionais no município (professores da rede pública municipal, estadual e particular, além da categoria de pais do Sistema Municipal de Ensino). Dessa forma, esse Órgão conquistou a possibilidade de se constituir, institucionalmente, numa arena política ou espaço público de disputa pelo poder, para a discussão dos temas educacionais pautados em suas reuniões.

Em virtude da regularidade de funcionamento desse Órgão e pela experiência pioneira na implantação de Sistemas Municipais no Estado do Pará, o mesmo foi contemplado com a delegação de competência conferida pelo Conselho Estadual de Educação, razão esta que passou a ser, preponderantemente, decisiva para sua definição como *locus* de investigação epistemológica. Considera-se que essa medida, além de ter ampliado a perspectiva de descentralização na gestão educacional do município acenou para a possibilidade de efetivação de uma das formas de regime de colaboração, cujo processo está sendo analisado, neste trabalho, em capítulos posteriores.

## O CAMINHO TEÓRICO-METODOLÓGICO

Para a realização desta Pesquisa, foi considerado necessário, inicialmente, a construção de um referencial teórico, o qual serviu para nortear e fundamentar as análises do estudo empreendido. Para tanto, propôs-se a abordagem histórica acerca do Estado/sociedade civil, passando pelos contratualistas, para a discussão do “Estado e de Natureza” e o “Estado Civil” (HOBBS, 2007; LOCKE, 2000); a abordagem sobre o contrato social e a vontade geral (ROUSSEAU, 2012), de modo a identificar as divergências teóricas deste autor em relação aos demais contratualistas. Argumenta-se a discussão introduzida pelos Jusnaturalista tornou-se particularmente importante para esta pesquisa pelo fato dessa teoria ter moldado as doutrinas políticas que deram origem ao Estado Liberal, que se constituiu pela necessidade de serem respeitados e legitimados os direitos individuais. Considera-se, assim, que esses autores trataram do tema controle social, mesmo que de forma indireta, ao enfatizarem o poder como fundamento do direito de mandar, a partir da relação entre o agir individual e a história do agir coletivo (BOBBIO, 2004).

Posteriormente, desenvolveu-se uma reflexão teórica acerca da relação Estado e Sociedade Civil nos autores marxistas eleitos para esta pesquisa, destacando-se a contribuição de Marx e Engels (1998b), para os quais o controle é exclusivo da classe burguesa, por ser

detentora dos meios de produção, não havendo, assim, a possibilidade de existir o controle da sociedade sobre o Estado capitalista.

A partir dos pressupostos teóricos da corrente de pensamento marxista, adotou-se ainda como fundamento teórico de análise a contribuição de Antonio Gramsci (1982; 1987), destacando-se o conceito de hegemonia e de Estado Ampliado, o que permitiu, assim, a reflexão sobre o controle social na gestão das políticas educacionais.

Para tanto, ressaltou-se, nesse contexto, o conceito de sociedade civil introduzido pelo escritor comunista sardo Antonio Gramsci, que se propôs ao tratamento analítico mais atualizado do termo dentro do marxismo. Porém, argumentou-se sobre a importância de um entendimento mais adequado desse tema, associando-o a dois elementos básicos: à concepção ampliada de Estado e ao conceito de hegemonia (GRAMSCI, 1982; COUTINHO, 2008). Nessa perspectiva, enfatizou-se a centralidade da concepção de sociedade civil para o estudo desenvolvido, consistindo, pois, na possibilidade concreta de construção da sociedade comunista, a partir da guerra de movimentos em vista da conquista da hegemonia (GRAMSCI, 2000b).

Dessa forma, empreendeu-se análise da perspectiva de participação da sociedade civil (integrada também pelas classes subalternizadas), no contexto do órgão de controle social, buscando compreender as relações estabelecidas com a Sociedade Política (representada pelo Poder Executivo, Legislativo e Judiciário), no que tange à definição de prioridades para as políticas educacionais em atendimento a demandas advindas das classes subalternizadas. Manifestou-se, com isso, o entendimento de que a sociedade civil, integrada pelas classes subalternizadas, poderia desempenhar um papel decisivo na construção da contra-hegemonia, devendo, para tanto, reunir melhores condições políticas para atuar na esfera estatal, por se tratar do [...] “espaço onde são elaborados e viabilizados projetos globais de sociedade, se articulam capacidades de direção ético-política, se disputa o poder e a dominação” (NOGUEIRA, 2005, p. 191).

Assim, tendo-se definido os fundamentos teóricos para a discussão do controle social na gestão das políticas educacionais, buscou-se a compreensão dessa temática em sua dimensão histórica como expressão, portanto, de poder. Assim, desenvolveu-se uma reflexão crítica sobre a genealogia do poder a partir das ideias de Foucault (1997). A discussão foi ampliada com a perspectiva sociológica introduzida por Weber (1999; 2011), com ênfase em sua concepção de Estado, como uma instância de poder que exerce o monopólio da violência sobre as condutas individuais. O debate teórico-metodológico suscitado por Durkheim (2007) também teve sua importância para este trabalho, uma vez que trouxe à baila o problema da



ordem e da integração social. Abordou-se, subsequentemente, o controle social a partir de um sistema normativo como expressão de domínio exercido pelo Estado burocrático (BOBBIO, 2000) e sua relação com as ideias de Weber (1999).

Outra categoria de fundamental importância para este estudo diz respeito à descentralização, a qual passou a ser abordada em sua dimensão histórica, no contexto da gestão das políticas educacionais sendo, pois, associada ao controle social. Para tanto, fundamentou-se essa discussão nas ideias de autores como Oliveira (1999), Cassasus (1995), Arelaro (1989), Cury (2002), entre outros, assim como em todo o arcabouço legal e normativo introduzido na gestão das políticas públicas. Por conseguinte, aprofundou-se essa temática, no contexto da Reforma do Estado, nos anos de 1990, a partir da contribuição de autores como Peroni (2003); Silva (2003); Bresser Pereira (2007; 2010); Nogueira (2005), Montañó (2010), entre outros.

Em seguida, as categorias descentralização e controle social passam a ser analisados no contexto mais atual fazendo-se, inicialmente, uma retrospectiva da legislação correlata ao assunto, evidenciando-se os eventos destinados à discussão das políticas sociais realizadas nos últimos anos, os quais informam desafios e contradições.

Situado todo esse debate no cenário da política educacional, buscou-se compreender concepções de controle social, a partir de pesquisas empreendidas, especificamente, no âmbito educacional. Dessa forma, verificou-se, por exemplo, o controle social como exercício de cidadania ou de participação cidadã mediante a gestão das políticas educacionais, numa perspectiva que vai desde a formulação até seu acompanhamento (SANTOS, 2009; NASSUNO, 1999); como exercício da democracia direta (SIMIONATTO, 2001); forma de potencialidades democráticas, em vista de uma política participativa ou ainda como aumento da capacidade de influência da sociedade sobre o Estado (AVRITZER, 2002), entre outros.

Todavia, considerou-se significativa para a pesquisa efetivada, a concepção de controle social que consiste em “possibilitar à sociedade (civil) participar efetivamente na formulação, no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução de suas políticas, avaliando seus objetivos, processos e efeitos...” (SANTOS, 2009, p. 109).

A concepção de controle social adotada e ampliada neste trabalho partir da qual empreendeu-se a análise da participação das classes subalternizadas da sociedade civil, na gestão descentralizada da política educacional de Castanhal – PA, tem uma importância peculiar do ponto de vista epistemológico, por duas razões fundamentais. A primeira está relacionada ao ineditismo da presente tese, desenvolvida em nível de doutorado acadêmico; a segunda pelo fato de ter sido adotada uma perspectiva de atuação das classes subalternizadas,

que não se encerra na mera fiscalização dos recursos públicos, sendo consideradas, assim, as dimensões constitutivas de controle social (Técnico-Fiscalizadora, Político-Propositiva e Ético-Avaliativa), por meio da atuação do Conselho Municipal de Educação como um Órgão que poderá cumprir essas funções, no contexto da democratização da estrutura Estatal<sup>13</sup>.

Assim, dada a importância deste estudo para a área das políticas educacionais, optou-se pela realização de uma pesquisa qualitativa em sua dimensão histórica, por meio da qual foram analisados “aspectos específicos dos dados e acontecimentos no contexto em que acontecem” (CHIZZOTTI, 2008, p. 79). Para tanto, foram adotados procedimentos de investigação, por meio de um conjunto de técnicas (observação *in loco*, entrevistas com os sujeitos sociais, análise documental, entre outras), de modo que tornou possível a reconstrução da atuação das classes subalternizadas da sociedade civil, no Conselho Municipal de Educação, em vista do controle social.

Partiu-se do pressuposto de que a pesquisa qualitativa apresentava-se mais adequada ao estudo empreendido, pelo fato de considerar a dinamicidade dos fenômenos sociais investigados, pois esse tipo de abordagem sugere “que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a objetividade do sujeito” (CHIZZOTTI, 2008, p. 79). Com efeito, o tratamento do objeto de estudo (o controle social na gestão das políticas educacionais, por meio da atuação das classes subalternizadas da sociedade civil no Conselho Municipal de Educação) ocorreu a partir da inserção do pesquisador no contexto sociocultural do município *locus* da pesquisa, o que permitiu a caracterização da realidade investigada sem, contudo, exauri-la, admitindo-se que a atuação dos sujeitos sociais no Conselho Municipal de Educação está possuída de significados, visto que as relações que estabelecem não são neutras ou desprovidas de intencionalidades.

Para tanto, a realidade investigada, por meio da análise qualitativa, com seus múltiplos aspectos, foi apreendida e não quantificada, uma vez que se considerou o universo de crenças, valores, significados e outros construtos profundos das relações que compreenderam a realidade dos sujeitos sociais, com os quais se interagiu, no decorrer do processo investigativo. Com efeito, a pesquisa permitiu que se compreendesse que o

---

<sup>13</sup> Entretanto, são encontradas algumas dissertações acerca do controle social, desenvolvido, porém, a partir de uma dimensão restrita à gestão dos fundos destinados à educação. Com efeito, essa lacuna passou a ser, de certa forma, preenchida com a pesquisa realizada por mim, em 2010, que buscou a ampliação desse debate, ao investigar a gestão educacional no Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua – PA, tendo como *locus* os conselhos gestores das políticas educacionais (LIMA, 2010. O controle social no Sistema Municipal de Ensino: desafios e possibilidades. Dissertação de Mestrado).

fenômeno analisado não poderia ser reduzido à operacionalização de variáveis que pudessem ser explicadas a partir de uma lógica matemática, haja vista que o principal intuito deste trabalho consistiu em compreender a realidade, isto é, as relações que caracterizam a ação dos conselheiros que representam as classes subalternizadas da sociedade civil e do governo, na arena pública, para o exercício das dimensões de controle social (MINAYO, 1994, p. 22-23).

Outro aspecto importante a ser destacado na pesquisa realizada diz respeito à possibilidade de reconstrução da direção, isto é, do caminho trilhado, o qual foi redirecionado ou redimensionado ao longo do processo investigativo. Nessa perspectiva, buscou-se, com certa frequência compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos participantes da situação estudada, isto é, os conselheiros das classes subalternizadas, integrantes da sociedade civil e do governo, que atuaram no Conselho Municipal de Educação de Castanhal. Esse aspecto possibilitou situar o ponto de vista dos interlocutores em relação à compreensão e interpretação das dimensões de controle social.

Desse modo, intentou-se, fundamentalmente, analisar o contexto sócio-político, econômico e cultural, a fim de caracterizar as relações estabelecidas no âmbito do Sistema Municipal de Ensino e seu desenvolvimento histórico com suas divergências, a partir da atuação das classes subalternizadas da sociedade civil e da representação governamental, na arena pública, considerando, entretanto, o fato de que emergiram desse processo particularidades na disputa pelo poder, o que permitiu a distinção de significados e a relevâncias desses aspectos na gestão das políticas educacionais.

Partindo-se dessa perspectiva, considerou-se necessário trabalhar com o método *estudo de caso* de organização, compreendida, aqui, como o Conselho Municipal de Educação, em sua dimensão histórica (BOGDAN & BIKLEN, 1994), buscando analisar o papel desempenhado por esse Órgão, por meio da atuação das classes subalternizadas, na gestão descentralizada das políticas educacionais, a partir da delegação de competência conferida ao Sistema Municipal de Ensino. Esse tipo de abordagem foi importante porque permitiu identificar as características principais do objeto de estudo, assim como as situações que não apresentaram resultados claros e específicos (YIN, 2005).

Com efeito, o estudo de caso possibilitou também o desenvolvimento de procedimentos específicos de intervenção, quais sejam: *a) descrição e análise do contexto sócio-político econômico e cultural no qual o CME/Castanhal atuou, em vista do controle social, na gestão das políticas educacionais; b) avaliação analítico-descritiva da realidade investigada; c) investigação de situações que emergiram do processo de pesquisa, nas quais*

*as intervenções avaliadas não apresentaram resultados claros e específicos* (YIN, 2005, p. 44 – grifo nosso).

Assim, o primeiro procedimento assumido para a realização da presente pesquisa foi a *revisão bibliográfica*, por meio do qual se objetivou a compreensão das dimensões de controle social, no contexto da descentralização das políticas educacionais. Para tanto, desenvolveu-se uma reflexão a respeito da relação Estado/Sociedade Civil, a partir das ideias dos clássicos da sociologia política, trazendo-se diferentes perspectivas de controle e de dominação, presentes no Estado Liberal. Partiu-se do princípio de que esse procedimento possibilitaria a contextualização do problema focado, além de se constituir num referencial teórico que permitisse a análise dos dados coletados (ALVES- MAZZOTI, 2002).

Para a produção de dados, empreendeu-se a análise documental que se converteu no terceiro capítulo desse trabalho. Esse procedimento de pesquisa se justificou por duas razões básicas. A primeira tem a ver com a relevância dessa estratégia para a investigação do objeto de estudo, com base nos documentos produzidos pelo Órgão de controle social, entre os quais se destacam: atos normativos, atas, relatórios, planos de ação, entre outros. A segunda diz respeito à possibilidade deste recurso investigativo ter se constituído numa fonte privilegiada de informações sistemáticas, sob a forma de texto, o que favoreceu a compreensão dos significados das comunicações (mensagens), os conteúdos manifestos e latentes, as significações explícitas ou ocultas na documentação relacionada anteriormente (YIN, 2005).

Para a obtenção de outras informações complementares ao estudo realizado foram efetivadas entrevistas semiestruturadas, a partir das dimensões de controle social denominados também de eixos (Dimensão Técnico-Fiscalizadora, Dimensão Político-Propositiva e Dimensão Ético-Avaliativa), previamente definidas, além de outros aspectos que emergiram do processo de investigação. Optou-se por esse tipo de entrevista devido seu caráter flexível, possibilitando a abordagem de questões, com base na bibliografia alusiva ao tema.

Para tanto, foram entrevistados conselheiros que exerceram essa função e que foram reconduzidos para um novo mandato, nos primeiros anos de gestão do Órgão (2000 – 2001; 2002/2003), quando se iniciou a delegação de competência conferida ao SME e, em alguns casos, nos últimos períodos adotados, como parâmetro de análise desta pesquisa (2008/2009; 2010/2011). Estabeleceu-se ainda como critério para escolha dos conselheiros representantes, em maior número, a categoria de trabalhadores da educação, que integram as classes subalternizadas, que tivessem exercido 02 (dois) mandatos, de modo a perfazer pelo menos 04 (quatro) anos no exercício dessa função. Por fim, a representação governamental foi escolhida

por desempenhar funções estratégicas na execução e acompanhamento da política educacional, porém em menor proporção, conforme o exposto a seguir:

CATEGORIA	REPRESENTANTE	MANDATOS
<b>Secretária de Educação</b>	Governo	<b>2000/2001; 2002/2003</b>
<b>Presidente do CME/Castanhal</b>	Governo	<b>2000/2001; 2002/2003</b>
<b>Professor da Rede Pública Estadual</b>	Sociedade Civil (Sintepp/Legislativo)	<b>2000/2001; 2002/2003</b>
<b>Professor da Rede Pública Municipal</b>	Sociedade Civil	<b>2000/2001; 2002/2003; 2009/2010; 2011/2012</b>
<b>Presidente do CME/Castanhal</b>	Governo	<b>2009/2010;2011/2012</b>
<b>Professor da Rede Pública Estadual</b>	Sociedade Civil	<b>2009/2010;2011/2012</b>
<b>Rep. Professores e de Pais</b>	Sociedade Civil	<b>2000/2001; 2002/2003; 2009/2010; 2011/2012</b>

**Quadro 01:** Mandato dos Conselheiros Entrevistados

(\*) O Secretário de Educação do último período analisado não foi entrevistado em razão de seu falecimento (2009-2011).

Com os dados coletados nas duas fases explicitadas anteriormente foi feita a transcrição das informações sem, contudo, emitir juízo de valor. No decurso desta etapa, teve-se o cuidado de manter a integridade das informações, com o intuito de revelar aspectos qualitativos acerca da atuação dos conselheiros representantes das classes subalternas e do governo, na gestão das políticas educacionais. Cumpridas essas etapas, foi empreendida a análise de dados, tendo como estratégia metodológica a análise de conteúdo, por se considerar que tal procedimento possibilitaria inferências explicativas ou a descrição analítica acerca do objeto de estudo, o que permitiu a apreensão do fenômeno investigado. Considerou-se, assim, que essa perspectiva de análise inseriu-se entre os instrumentos possíveis para o tratamento diferenciado quanto à organização e categorização dos dados, que foram obtidos durante o decurso investigativo (BAUER; GLASKELL, 2010).

Dessa forma, foi realizada a análise de conteúdo com a finalidade de “compreender criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou ocultas” (CHIZZOTTI, 2008, p. 98), o que permitiu inferir acerca da perspectiva de controle social, na gestão das políticas educacionais, por meio da atuação dos conselheiros representados no Conselho Municipal de Educação. Para tanto, considerou-se pertinente a observação feita por Minayo (1993) quanto à necessidade de serem situadas as falas dos sujeitos sociais em seu contexto para melhor ser compreendida. Assim, adotou-se como ponto de partida para a compreensão do objeto de estudo o interior da fala dos sujeitos. “E, como

ponto de chegada, o campo de especificidade histórica e totalizante que produz a fala” (MINAYO, 1993, p. 77).

Com efeito, a análise de conteúdo se tornou importante para esta pesquisa, porque se trata de uma metodologia que trabalha tradicionalmente com materiais textuais escritos. Nesse sentido, a pesquisa realizada possibilitou a identificação de dois tipos de textos durante o processo de investigação científica: i) aqueles que são construídos ao longo das etapas de pesquisa, a exemplo das transcrições de entrevistas e protocolos de observação relacionados à atuação dos sujeitos sociais também denominados de *corpus* empírico; ii) textos que já foram produzidos para outra finalidade qualquer, como informativos, resoluções, pareceres e outros documentos oficiais que resultaram da atuação do mencionado Órgão, compreendidos como *corpus* de arquivo. Diante dessa vasta produção textual escrita, corroborou-se com Puglisi & Franco (2005, p. 13), ao afirmarem que “na análise de conteúdo o ponto de partida é a mensagem, mas devem ser consideradas as condições contextuais de seus produtores e assenta-se na concepção crítica e dinâmica da linguagem”.

Desse modo, análise de conteúdo foi utilizada como “um conjunto de técnicas de análise de comunicação” (BARDIN, 1977, p. 31), na qual todas as informações sobre as dimensões do controle social, por meio da atuação do Conselho Municipal de Educação, no Sistema Municipal de Ensino puderam ser atestadas por uma fonte documental, que compreendeu o conteúdo manifesto ou latente, suas manifestações explícitas ou não. Com base nessa premissa, considerou-se o fato de que “qualquer comunicação, isto é, qualquer transporte de significações de um emissor para um receptor controlado ou não por este, poderá ser escrito, decifrado pelas técnicas de análise de conteúdo” (BARDIN, 1977, p. 32), especialmente, por ocasião dos procedimentos de entrevistas e interações estabelecidas com os sujeitos da pesquisa.

Com a utilização da análise de conteúdo foram observadas fases distintas para o tratamento dos dados coletados, assim compreendidas:

#### a) Pré-Análise

Nesta fase foi feita a organização de todos os dados captados durante o trabalho de campo, por meio das entrevistas, registros das observações diretas, entre outras estratégias, com a finalidade de operacionalizar e sistematizar as ideias estabelecidas *a priori*. Para tanto, foram elaborados roteiros de entrevistas, o que possibilitou a análise dos dados.

A experiência no campo de pesquisa demonstrou que no decurso desta fase os passos seguidos foram considerados essenciais para este trabalho de investigação científica,

dado o caráter de interdependência existente entre eles, os quais foram efetivados sem uma rigorosa ordem cronológica. Assim, passou-se a ter o entendimento mais claro de que a escolha de documentos depende dos objetivos ou inversamente estes só são possíveis em função dos documentos disponíveis; e os indicadores foram construídos em função da hipótese (BARDIN, 1977).

#### b) Exploração do material

Nesta etapa, partiu-se das questões norteadoras formuladas previamente e na fundamentação teórica, a fim de que se pudesse chegar à elaboração de categorias. Esse procedimento permitiu a organização e a classificação dos dados coletados, no decorrer do trabalho de campo. Com efeito, essas categorias serviram como subsídio às análises dos dados considerados relevantes neste trabalho, as quais informavam, sobretudo, as dimensões de controle social, por meio da participação das classes subalternizadas, inseridas no Conselho Municipal de Educação. Dessa forma, os achados da pesquisa foram agregados em torno de palavras-chave, a exemplo de: fiscalização, avaliação, proposição, relação de poder, entre outras.

Compreendeu-se, assim, de acordo com Bardin (1997), que a fase de exploração do material, a partir dos procedimentos mencionados anteriormente possibilitou, por conseguinte, a operação de codificações, desconto ou enumeração, em função de regras previamente formuladas, tendo-se como critérios orientadores: a presença recorrente de elementos que poderiam remeter ao objeto de estudo, assim como a ausência dos mesmos, o que passou a ser igualmente revelador de dados importantes, os quais foram considerados como mensagens sublinhar; e a intensidade com que o fenômeno investigado foi revelado, sobretudo, nos discursos dos sujeitos da pesquisa, por meio de aspectos relacionados à linguagem, a exemplo do tempo verbal. Dessa forma, os dados considerados brutos, por não terem sido submetidos anteriormente a um tratamento científico, foram transformados, com base em pré-requisitos, que permitiram sua organização a partir de “unidades de registro”, que passaram a ser denominadas também de recortes.

Em decorrência do procedimento adotado, empreendeu-se o levantamento dos dados coletados, a partir da seleção das regras de contagem, o que permitiu identificar a frequência dos fatos observados e/ou registrados. Como etapa subsequente, foram definidas as categorias, para a classificação e a agregação dos dados, assim como a descrição de características relacionadas com o controle social na gestão das políticas educacionais, por meio da atuação das classes subalternas no Conselho Municipal de Educação.

### c) Tratamento dos resultados

O tratamento analítico dos dados foi viabilizado a partir de dois procedimentos básicos: a inferência e a interpretação, com a finalidade de torná-los válidos e significativos (GIL, 1991). Esses dois aspectos possibilitaram a compreensão e reflexão acerca de elementos que se vinculavam diretamente com o objeto de pesquisa, na medida em que foi estabelecido, de acordo com Bardin (1977), uma correspondência entre o nível empírico (a partir da interação com as situações concretas da pesquisa) e o marco teórico conceitual, utilizado para esclarecer as questões formuladas aprioristicamente. Assim, procedeu-se a articulação dos dados coletados com os referenciais teóricos da pesquisa, com o objetivo de responder às questões formuladas, inicialmente, tendo-se, entretanto, a compreensão de que as respostas foram dadas de acordo com a conjuntura e que, superada tal conjuntura, as inferências também poderão ser superadas, o que demandará novas abordagens, pois o fenômeno quando investigado poderá ser compreendido em sua dimensão histórica.

Considerou-se ainda que o movimento atento de retorno aos marcos teóricos, estabelecidos como horizonte de análise da realidade investigada, se constituiu numa prática constante, no processo de tratamento dos dados, em vista da compreensão das dimensões de controle social, no Sistema Municipal de Ensino de Castanhal – PA, a partir da atuação das classes subalternas representadas no CME.

## ESTRUTURA DA TESE

A presente Tese se encontra estruturada em 04 (quatro) capítulos, o que permite a compreensão do fenômeno investigado em sua materialidade histórica passando, assim, pelo referencial teórico até se chegar à apresentação e análise de dados oriundos da pesquisa bibliográfica, documental e empírica, sendo considerada a atuação dos sujeitos sociais.

Dessa forma, na **Introdução** apresenta-se a relação do pesquisador com o tema da pesquisa, assim como, o problema e os demais elementos constitutivos desta Tese, com o intuito de possibilitar a compreensão da trajetória empreendida pelo pesquisador, para o desenvolvimento deste trabalho, evidenciando-se as opções metodológicas assumidas, em vista do desvelamento do fenômeno investigado em sua dimensão concreta e histórica.

O 1º Capítulo intitulado **“O controle social como expressão de poder na relação Estado/Sociedade Civil”** objetiva reunir alguns dos fundamentos filosóficos e políticos, que serviram de suporte para a discussão do tema controle social, na contemporaneidade, a partir



do embasamento teórico, oriundo das ideias de autores clássicos da literatura ocidental. Dessa forma, empreende-se uma a reflexão do controle social em sua dimensão histórica, enfatizando-se, nesse contexto, a centralidade da categoria poder. Posteriormente, aborda-se gênese do controle social, recorrendo-se à concepção de Estado e de sociedade civil, consoante doutrina jusnaturalista<sup>14</sup> ou do direito natural, que serviram de base para a constituição do Estado Liberal. Faz-se ainda uma discussão sobre a relação Estado/Sociedade Civil nos autores marxistas, destacando-se a contribuição de Antonio Gramsci, com a concepção de hegemonia e Estado Ampliado.

O 2º Capítulo intitulado **“descentralização e controle social na gestão da política educacional”** desenvolve uma reflexão sobre a categoria descentralização na política educacional, passando-se pela Reforma do Estado nos anos de 1990 até os dias atuais. Evidencia-se o fato de que esse processo se confunde com a desconcentração do poder da União em relação às instâncias administrativas subnacionais. Nesse sentido, admite-se que a municipalização constitui-se como modelo mais concreto de descentralização das políticas educacionais, a partir da qual o controle social passa a ser evidenciado, como forma de democratização da estrutura estatal.

O 3º Capítulo **“Descentralização e controle social na Política Educacional de Castanhal - PA”** define eixos de análise a respeito da descentralização e do controle social, na gestão da política educacional no município de Castanhal – PA, quais sejam: à municipalização do ensino, com a conseqüente reorganização da gestão da política educacional; institucionalização do Sistema Municipal de Ensino, com ênfase na criação e na instalação do Conselho Municipal de Educação, e na reorganização da Secretaria Municipal de Educação; o regime de colaboração, previsto na legislação educacional do município; e a democratização da gestão da política educacional, informada pela constituição e o funcionamento de instâncias colegiadas de controle social na gestão da política educacional.

O 4º Capítulo, com o título **“Controle Social como exercício de poder e o papel desempenhado pelas classes subalternizadas no Conselho Municipal de Educação de Castanhal – PA: contradições e desafios”** apresenta resultados da pesquisa empírica, evidenciando o papel desempenhado pelo Conselho Municipal de Educação na gestão das políticas educacionais, a partir do processo de descentralização, com a delegação de

---

<sup>14</sup> Segundo Bobbio *et al* (2009), a Doutrina Jusnaturalista admite que pode ser conhecido um “direito natural” (*ius naturale*), isto é, “um sistema de normas de conduta intersubjetiva diverso do sistema constituído pelas normas fixadas pelo Estado (direito positivo)” (BOBBIO, *et al*, 2009, p. 656). Os autores em referência compreendem que esse direito tem validade em si mesmo, uma vez que é anterior e superior ao direito positivo. Admitem que em caso de conflito é esse direito que deve prevalecer.

competência conferida ao município, desatacando-se as dimensões de controle social, como exercício de poder, as quais informaram aspectos relacionados ao controle social, por meio da atuação das classes subalternizadas.

As **Aproximações Conclusivas** apresentam, em linhas gerais, algumas possibilidades de enfrentamento político por parte das classes subalternizadas da sociedade civil para que o controle social possa ser de alguma forma efetivado, mesmo em meio às adversidades e contradições do Estado capitalista.

## CAPÍTULO 1

---

### **O CONTROLE SOCIAL COMO EXPRESSÃO DE PODER NA RELAÇÃO ESTADO/SOCIEDADE CIVIL**

Este capítulo objetiva reunir alguns dos fundamentos filosóficos e políticos, que serviram de suporte à discussão do tema controle social, na contemporaneidade, a partir do embasamento teórico oriundo da contribuição de autores clássicos da literatura ocidental. Para tanto, busca-se a compreensão do mencionado termo, a partir de sua dimensão histórica, discorrendo sobre a relação estabelecida entre esse tema e a genealogia do poder, abordada por Foucault (1997), o qual é retomado do ponto de vista sociológico, a partir das contribuições de Weber (1999; 2011); ressalta-se, nesse contexto, o problema da ordem e da integração social, com base no debate teórico-metodológico suscitado por Durkheim (2007); e, ainda, a um sistema normativo, consoante perspectiva de Bobbio (2000). Conclui-se a discussão do capítulo com a contribuição de Santos (2009) e Mészáros (2008; 2009), argumentando-se acerca do controle no Estado capitalista burguês, que atinge a subjetividade dos indivíduos, o qual precisa ser superado por meio de outro projeto societário, na perspectiva, portanto, das classes subalternas.

Em seguida, apresenta-se a gênese do controle social, recorrendo-se à concepção de Estado e de sociedade civil na doutrina ou do direito natural, a partir do qual o Estado Liberal foi erigido. Posteriormente, faz-se uma discussão sobre a relação Estado/Sociedade Civil nos autores marxistas, destacando-se a contribuição de Antonio Gramsci, com a concepção de hegemonia e Estado Ampliado. Após a análise das duas abordagens clássicas da relação Estado/Sociedade Civil, apresenta-se a dimensão histórica do controle social, a partir da contribuição de autores contemporâneos, enfatizando-se, nesse contexto, a centralidade da categoria poder.

Entre esses autores destacam-se: Hobbes, com a concepção de Estado Absoluto, para o qual o poder é, pois, ilimitado, o que lhe permite controlar a propriedade dos súditos; Locke (2008), que enfatiza a tradição contratualista como resistência ao absolutismo, admitindo, assim, a existência de um Estado limitado à garantia dos direitos naturais (à vida, à liberdade e à propriedade privada), uma vez que estes são anteriores à existência da sociedade política; Rousseau (2012), que propõe a distinção entre sociedade civil e sociedade política, argumentando, ao mesmo tempo, que o poder do Estado é limitado pela vontade geral. Esses pensadores, embora de forma indireta, trataram do tema controle social, ao abordarem

questões como “o poder, o fundamento do direito de mandar, a partir da relação entre o agir individual e a história e o agir coletivo” (BOBBIO, 2004, p. 284).

É importante ressaltar que embora sejam identificadas divergências teóricas entre os jusnaturalistas, os mesmos convergem no tocante à utilização do termo sociedade civil, o qual se contrapõe, de acordo com Correia (2005), ao hipotético estado de natureza, na medida em que este é considerado anterior a qualquer forma de organização social. Nessa perspectiva, argumenta-se que a gênese do controle social pode ser identificada na relação estabelecida entre o Estado (instituição política que detém o domínio, a força) e a sociedade<sup>15</sup> (classes subalternizadas, constituída pela classe trabalhadora, entidades sociais, entre outras), sendo esta submetida à autoridade do ente estatal.

Para ampliação desse debate, recorre-se às ideias de Hegel (2000), que fez, mesmo que, indiretamente, menção a esse tema, quando tratou dos princípios filosóficos do direito, superando, assim, a concepção sustentada até então pelos jusnaturalistas ao propor a separação entre a sociedade civil e o Estado. Admitiu, desta forma, que essas duas instâncias de poder não se confundem entre si.

Essa temática é aprofundada e redimensionada, do ponto de vista político e filosófico, com a contribuição de autores marxistas, especialmente Marx & Engels, que admitem que o controle é exclusivo da classe burguesa, que se utiliza do Estado, para exercer o controle sobre o conjunto da sociedade, com a finalidade de garantir a reprodução ampliada do capital. Nesse contexto, evidenciam-se as contribuições de Gramsci que, de forma inequívoca, aponta para a superação da dicotomia existente na relação Estado *versus* sociedade civil.

Nessa perspectiva Gramsci (2000b), com o conceito de hegemonia e de Estado Ampliado, traz elementos importantes para a formulação de uma concepção de controle social, que contribui para a compreensão da lógica do Estado Liberal burguês. Destarte, admite-se, *a priori*, que o controle social, a partir do conceito gramsciano de Estado, ocorre mediante a disputa de classes para a obtenção da hegemonia na sociedade civil, processo esse que se situa na superestrutura, cuja finalidade consiste, fundamentalmente, na conquista da direção “político-ideológico-cultural” por parte das classes subalternas.

Assim, a concepção de Estado Ampliado de Gramsci, que pressupõe a necessária a articulação da estrutura e superestrutura, torna-se uma referência importante para a

---

<sup>15</sup> Adota-se a concepção de sociedade civil, numa perspectiva gramsciana, definida “não simplesmente uma esfera de necessidades individuais, mas de organizações, e tem potencial de autorregulação racional da liberdade” (BOTTOMORE, 2012, P. 518).

compreensão da perspectiva de controle social, que será analisada na gestão da política educacional, no município, *locus* da presente pesquisa. Admite-se, dessa forma, que as questões políticas, econômicas, culturais e educacionais, por exemplo, precisam ser contempladas de acordo com o princípio da totalidade, de modo que haja nexo entre todos esses aspectos, como esferas constitutivas do conceito de Estado Ampliado.

Compreende-se, entretanto, que a concepção de controle social, no Estado Liberal, suscita todo um debate que precisa ser enfrentado, especialmente, hoje, na gestão das políticas sociais, entre as quais se inclui a educação. Para tanto, considera-se a necessidade de superação da dicotomia operada pelo projeto neoliberal, caracterizada pela separação entre a sociedade política e a sociedade civil. Com efeito, argumenta-se que a superação dessa dicotomia ou dessa falta de nexo estrutural, poderá ser efetivada de acordo com a aceção de Estado Ampliado de Gramsci, adotado como referência de análise para este trabalho, o que pressupõe a compreensão da sociedade civil inserida na totalidade do real, onde são verificadas as condições de produção da vida material e a disputa entre as classes sociais pela conquista da hegemonia (GRAMSCI, 1971c).

### 1.1. DIMENSÃO HISTÓRICA DO TERMO “CONTROLE SOCIAL” E SUAS CONTROVÉRSIAS NA GESTÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

A compreensão da perspectiva de controle social, no Sistema de Ensino de Castanhal, por meio da atuação política das classes subalternizadas da sociedade civil, no Conselho Municipal de Educação, exige o entendimento prévio do mencionado termo, o qual precisa ser examinado, então, a partir de diferentes contextos, uma vez que o mesmo vem sofrendo alterações importantes em decorrência de todo um processo sócio histórico, que teria contribuído para sua construção ou reelaboração. Pressupõe-se, assim, que o controle social vem servindo para o atendimento de múltiplas finalidades (políticas, filosóficas e sociológicas) especialmente, no que concerne à democratização da gestão de temas de interesse público.

Assim, o termo controle social vem sendo utilizado em debates públicos, que extrapolam, de acordo com Alvarez (2004), o espaço acadêmico-científico, tendo sido vulgarizado por seu uso, até certo ponto, indevido para a abordagem de temas de interesse social, sem o devido rigor epistemológico, entre os quais se destacam: violência, funcionamento da justiça criminal, das políticas de segurança pública, entre outras. Embora

seja considerada a pertinência da constatação feita pelo mencionado autor, considera-se que no campo das Ciências Sociais, tal expressão torna-se imprescindível, especialmente, hoje, para que se possa compreender a relação estabelecida entre o Estado e a sociedade civil, na gestão de políticas sociais, consoante modelo de democratização da estrutura estatal inaugurado pela Constituição Federal de 1988.

Todavia, Alvarez (2004), esclarece que o termo “controle social”, por se tratar de um conceito inserido no pensamento social, não poderá ser abordado de maneira unívoca ou de forma original, caso contrário, incorrer-se-á no fracasso ou no “exercício acadêmico estéril” (p. 168). Nesse sentido, pode-se considerar que se trata de um conceito polissêmico, sendo utilizado em contextos teóricos e metodológicos igualmente heterogêneos (ALVAREZ, 2004; DUARTE, 2005).

Ante o exposto, verifica-se que o controle social transformou-se num conceito operacional, para designar mecanismos de controle de atuação da sociedade sobre o Estado (DUARTE, 2005). No âmbito das políticas sociais, são encontradas, por exemplo, concepções de controle social, que resultaram de pesquisas acadêmico-científicas, significando o exercício de cidadania ou da participação cidadã, na gestão das políticas educacionais, numa perspectiva que vai desde a formulação até seu acompanhamento (SANTOS, 2009; NASSUNO, 1999); ou como exercício da democracia direta (SIMIONATTO, 2011); ou forma de potencialidades democráticas, em vista de uma política participativa (AVRITZER, 2002) ou, ainda, como aumento da capacidade de influência da sociedade sobre o estado (LISZT, 1999; LIMA, 2010), entre outros.

Não obstante a multiplicidade de conceitos, evidencia-se o fato de que a expressão controle social nas ciências políticas e econômicas é, acima de tudo, ambígua, sendo concebida a partir de uma relação de poder, de acordo, portanto, com a concepção de Estado e de sociedade que a orienta. Desse modo, nas sociedades modernas e contemporâneas são identificadas duas perspectivas de controle social. A primeira diz respeito ao controle do Estado sobre a sociedade; e a segunda se refere ao controle da sociedade (ou setores organizados na sociedade) sobre as ações do Estado (CORREIA, 2005).

Portanto, ao admitir essas duas perspectivas de controle social, considera-se a necessidade de recuperar, na presente seção, o significado histórico do mencionado termo, em diferentes campos de abordagem do pensamento social. Constata-se, em primeiro lugar, que na Sociologia e na Psicologia, por exemplo, o controle social é compreendido a partir da descrição do processo de influência e domínio coletivo (Estado) sobre o individual (grupos sociais), sendo utilizado como mecanismo para o disciplinamento da sociedade, a fim de

submeter os indivíduos a determinados padrões sociais de comportamento, assim como princípios morais, prescritos e sancionados (BOUDON; R., BOURRICAUD, 1993). Todavia, Alvarez (2004) argumenta que esse tipo de definição sintética, presente nos dicionários dessa área, não contribui para a recuperação histórica desse tema, na medida em que deixa de abordar, de forma mais incisiva, questões, por exemplo, relacionadas ao poder e à autoridade, que informam, mais diretamente, a noção de controle social nas relações estabelecidas nas sociedades modernas.

Nesse sentido, considera-se pertinente o debate introdutório do tema controle social, situado no Século XIX, tendo como contribuição fundamental as ideias de Durkheim (2007), presentes no Livro “As Regras do Método Sociológico”<sup>16</sup>. Ao propor a compreensão acerca dos fatos sociais este autor considerava que, até então, as demais ciências ainda não haviam conseguido tal feito, porque seu objeto de estudo era de natureza distinta das questões que precisavam ser abordadas de forma específica pela Sociologia. Desse modo, argumentava que era preciso construir um método com características mais definidas, que pudesse ser adaptado à natureza particular dos fenômenos sociais (DURKHEIM, 2007).

Porém, pode-se questionar se existe alguma relação entre o estudo dos fatos sociais com o tema controle social. Compreende-se que, a definição, apresentada por Durkheim (2007) traz implícita a ideia de que os fatos sociais se encontram associados à dimensão de domínio e de coerção exterior:

É fato social toda maneira de fazer, fixada ou não, suscetível de exercer sobre o indivíduo uma coerção exterior; ou ainda, toda maneira de fazer que é geral na extensão de uma sociedade dada e, ao mesmo tempo, possui uma existência própria, independentemente de suas manifestações individuais. (DURKHEIM, 2007, p. 13).

Compreende-se, assim, que o controle social na perspectiva de Durkheim (2007) diz respeito a todo um processo de conformação social ou de dominação exterior ao indivíduo estabelecido a partir, por exemplo, de padrões, de sistemas, de símbolos e convenções sociais, que foram sendo cristalizadas e, por conseguinte, incorporadas às consciências e condutas individuais. Essa coerção, mesmo em sua forma indireta, é dotada de um poder eficaz, inexorável, de modo que as subjetividades, a forma de pensar de cada indivíduo ou suas

---

<sup>16</sup> Durkheim esclarece que sua preocupação em elaborar um método para o estudo dos fatos sociais resulta de suas experiências profissionais, cujos resultados já estão implicitamente contidos no livro “A divisão do trabalho social” (1999), publicado por ele antes da obra em referência. Naquela obra, aborda a divisão social do trabalho como um problema prático, justificando que “qualquer que seja o nosso juízo sobre a divisão do trabalho, todo mundo sente bem o que ele é e se torna cada vez mais uma das bases fundamentais da ordem social” (DURKHEIM, 1999, p. 04).

vontades individuais não são consideradas. Assim, argumenta Durkheim (2007, p. 04) “que a maior parte de nossas ideias e de nossas tendências não é elaborada por nós, mas nos vem de fora, elas só podem penetrar em nós impondo-se”.

Nessa perspectiva, o tema o controle social, ao ser examinado, inicialmente, a partir da concepção Émile Durkheim, no tocante ao problema da ordem e da integração social, possibilita que sejam encontradas as raízes mais remotas do termo. Portanto, fenômenos sociais como o crime e a pena fazem emergir o debate acerca do controle social, apontando para a necessidade de definição de “mecanismos gerais de manutenção da ordem social para fenômenos ou instituições específicas que buscam fortalecer a integração e reafirmar a ordem social quando esta se encontra ameaçada” (ALVAREZ, 2004, p. 168).

Alvarez (2004) argumenta ainda que a discussão principal, proposta por Durkheim e pelos demais autores do século XIX, estaria relacionado à necessidade “de organização e de regulação da sociedade, de acordo, portanto, com determinados princípios morais” (p. 169), de modo que se pudesse prescindir das formas tradicionais de coerção. Por conseguinte, pode-se compreender que o ajustamento da sociedade às regras do convívio social se daria pela via do consentimento, seja de forma direta, seja de forma indireta, cujos mecanismos adotados pelo Estado capitalista operam sobre as condutas individuais, mediante a legitimação da divisão do trabalho, como forma de reforçar a solidariedade social.

Compreende-se que esse aspecto é abordado de maneira mais enfática no livro “A divisão do Trabalho Social” de Durkheim (1999), no qual este autor argumenta que o fenômeno da divisão do trabalho social se tornou uma regra imperativa de conduta, exercendo influência crescente em todos os setores da sociedade, não estando, pois, adstrito exclusivamente ao mundo econômico. Considerava, assim, que essa divisão se aplica tanto aos organismos vivos, assim como à sociedade em sentido genérico, evidenciando o fato de que esse fenômeno pode ser comparado a uma lei, a qual seria anterior à própria organização social. Neste caso, o ser humano precisaria apenas se conformar a uma estrutura já estabelecida *a priori* e consolidada ao longo do tempo, devendo, para tanto, observar um conjunto de regras morais, que cumprem a função de manter a solidariedade social, seja por meio de sanção repressiva (difusa ou organizada), seja por meio de sanção restitutiva (DURKHEIM, 1999).

Tal constatação corresponderia à ideia de que o ser indivíduo ao nascer estaria fadado a uma espécie de controle social, caracterizado por um conjunto de regras morais, que “enunciam as condições fundamentais da solidariedade social”, retirando do homem parte da sua liberdade de movimento, precisando, assim, inserir-se, inevitável e inexoravelmente,



numa organização orientada pelo princípio da divisão do trabalho social, em razão dos traços essenciais do tipo coletivo, que seriam, então, constituintes de sua natureza. Durkheim (1999) argumenta que esse fator se tornara preponderante para que fosse criada uma consciência coletiva do grupo do qual o indivíduo passara a ser integrado, impossibilitando - o de definir-se por um tipo social específico, que pudesse ser contrário à realidade preexistente. Argumentava que tal processo não acarretaria diminuição da personalidade individual, mas seu pleno desenvolvimento, por meio da divisão do trabalho.

Com base nessa premissa, Durkheim (1999, p. 4) chegou à formulação de um problema de maneira bastante objetiva, nos seguintes termos: “*A divisão do trabalho, ao mesmo tempo em que é lei da natureza, também é uma regra de conduta humana?*” (grifo nosso). Assim, admite que a divisão social do trabalho ao estabelecer as bases e os fundamentos da ordem social, cumpre, conseqüentemente, a finalidade de promover “o desenvolvimento intelectual e material das sociedades” (DURKHEIM, 1999, p. 14), sendo, ao mesmo tempo, fonte de civilização.

Compreende-se, entretanto, que as ideias de Durkheim (1999) contribuem para a legitimação e para a consolidação do modelo produção das condições materiais vigente, ainda hoje, cuja centralidade reside numa lógica de organização capitalista que se fundamenta, de acordo com Marx (1980), na produção de mais-valia pela classe trabalhadora e a apropriação desta pela classe burguesa, proprietária dos meios de produção. Esse processo tem também, na fragmentação das atividades produtivas, uma forma de exercer o controle e o domínio político e ideológico sobre a classe trabalhadora, em vista do atendimento aos interesses do grande capital.

Portanto, Durkheim (1999) com a tese da irreversibilidade da divisão social do trabalho como uma regra de conduta moral, se torna defensor dos mais elevados níveis de fragmentação no mundo do trabalho, embora admita a existência de contradições nesse processo, argumentando que há segmentos da sociedade que assinalam o perigo que passa a ser oferecido por aqueles que se especializam demais. Observa-se, aqui, o deslocamento de foco de suas reflexões para o problema das especializações oriunda dessa divisão social do trabalho, como possibilidade de conferir algum poder ao trabalhador. Porém, argumenta-se que, especialmente, hoje, a complexidade do mundo do trabalho e o advento do modelo de acumulação flexível, não têm contribuído para a emancipação, tampouco para o domínio da classe trabalhadora ou o controle social por parte das classes subalternizadas. Ao contrário, tal processo, se analisado num contexto de crise do capital, tem resultado na obsolescência de

categorias que não consegue mais se adaptar às novas exigências de uma economia em níveis cada vez mais globalizados.

Assim, ao invés dessa divisão contribuir para criar e para reforçar o sentimento de solidariedade, como pretendia Durkheim (1999), traz como consequência o fenômeno da competitividade, da exclusão e da precarização da classe trabalhadora, submetida a uma espécie de controle que pode ser considerado exacerbado, na medida em que precisa atender aos novos padrões produtivos e às novas regras do mercado capitalista, que vem se metamorfoseando de forma contínua e ininterrupta, no contexto da chamada reestruturação produtiva<sup>17</sup>. Nesse sentido, argumenta-se que os efeitos objetivos das crises cíclicas oriundas do capital, atingem diretamente a classe trabalhadora também no plano ideológico, havendo, assim, o “culto de um subjetivismo e de um ideário fragmentador que faz apologia ao individualismo exacerbado contra as formas de solidariedade e de atuação coletiva e social” (ANTUNES, 1999, p. 48).

Tem-se, por conseguinte, o controle ideológico<sup>18</sup> muito mais sofisticado, hoje, em nível transnacional<sup>19</sup>, uma vez que as barreiras nacionais foram sendo, paulatinamente, destruídas pelos efeitos da globalização do mercado, tendo como forte aliado para manter os mecanismos de dominação, os recursos tecnológicos e informacionais, que são aprimorados pela burguesia para o atendimento dos interesses do grande capital.

Dessa forma, a complexificação da produção em escala mundial, tem provocado mudanças nas relações sociais, levando, paralelamente, à heterogeneização de setores de trabalho (HARVEY, 1993), cujo fundamento originário reside na divisão do trabalho social. Esse processo de reestruturação do capital, além de contribuir para o aprimoramento do controle exercido sobre a classe trabalhadora, não deixa de cumprir suas finalidades elementares, quais sejam: tornar o processo de produção mais célere e mais eficiente, em vista da conquista de melhores resultados; o segundo tem uma relação direta com a necessidade de serem obtidos maiores rendimentos (lucratividade), em escala cada vez mais crescente, na

---

<sup>17</sup> Esse fenômeno pode ser explicado, de acordo com Montaña *et al* (2011), como a automação e consequente substituição da força de trabalho, além da subcontratação e da precarização do contrato de trabalho, processo esse que exerce efeitos políticos sobre a classe trabalhadora que, nos últimos anos, vem sendo enfraquecida em relação ao poder hegemônico do grande capital em sua fase expansionista.

<sup>18</sup> Vale ressaltar que os últimos episódios registrados, inicialmente pelo jornal britânico “The Guardian” e, em seguida, pela mídia de todo mundo, a respeito do vazamento de informações ultrassecetas do governo Americano, por parte de um ex-funcionário terceirizado da Agência Nacional de Segurança dos Estados Unidos. Esse serviço, segundo, o denunciante, permitia acessar todos os dados de usuários dos serviços de nove empresas de tecnologia, entre as quais se destacam Google, Microsoft, Facebook, cujo domínio vem sendo exercido exclusivamente pelo governo americano.

<sup>19</sup> Mészáros (2009) explica que o controle hegemônico transnacional, vem sendo liderado preponderante pelos Estados Unidos, a despeito de interesses dos demais Estados nacionais. Trata-se, portanto, de uma tendência globalizante do capital transnacional, em sua fase imperialista.

medida em que promove a racionalização dentro de uma lógica mercadológica. Ao contrário, portanto, do que argumentava Durkheim (1999), ao afirmar que “a divisão do trabalho não é aumentar o rendimento das funções divididas” (DURKHEIM, 1999, p. 27), mas, fundamentalmente, contribuir para que haja maior controle dos processos produtivos, de modo que seja promovida a integração e o desenvolvimento social, seja no aspecto intelectual, seja no aspecto material, por meio, portanto, das atividades laborativas exercidas pelos homens.

Voltando, entretanto, à gênese do termo controle social, a partir de sua dimensão histórica, autores como Alvarez (2004); Santos & Oliveira (2013), explicam que essa expressão foi cunhada pela primeira vez, no Século XX, pela Sociologia Norte-Americana, por autores como George Herbert Mead (1863-1931) e Edward Alsworth Ross (1866-1951). Considera-se, entretanto, que o mencionado termo passara a ser utilizado, sob a influência das ideias de Durkheim, estando relacionado a mecanismos de cooperação e de coesão voluntária, os quais estariam presentes na própria sociedade norte-americana.

Compreende-se, assim, que a concepção originária do termo controle social, do ponto de vista sociológico, não está vinculada à ideia de transformação ou de mudança da ordem social vigente, por meio da participação política dos segmentos sociais, como se pretende, hoje, de acordo com uma perspectiva mais atual desse tema. Alvarez (2004) argumenta que a sociologia norte-americana, nesse contexto, passa a ser caracterizada por seu acento conservador, uma vez que os pesquisadores, nessa área do conhecimento, buscavam “entender muito mais as raízes da ordem e da harmonia social do que as condições da transformação e da mudança social” (p. 169). Sob esse cariz, a abordagem das questões sociais passa a ser feita em sua dimensão “micro”, em detrimento de uma visão “macro”, que possibilitasse, pois, situar as temáticas de interesse da sociedade em sua totalidade histórica, consoante perspectiva dialética.

Todavia, após a Segunda Guerra Mundial, com as consequências advindas desse decisivo e importante fato histórico, ocorre uma mudança de enfoque, uma vez que, por exemplo, os estudos no campo da Sociologia e da História do crime e do desvio<sup>20</sup> passam a ser tratados, na opinião de Alvarez (2004), numa perspectiva macrosociológica, como forma de superação de análises dos fenômenos sociais, que vinham sendo feitos, até então, sob o viés particularista, descontextualizado, portanto, de uma conjuntura mais ampla. Com essa

---

<sup>20</sup> Compreendido aqui como uma incompatibilidade em relação ao comportamento aceito por uma coletividade, situadas num contexto sociopolítico, o qual atende a padrões e convenções sociais que foram sendo consolidadas ao longo do tempo.

mudança de abordagem, ocorre, conseqüentemente, certo redimensionamento do papel do Estado, o qual passa a ser situado em relação aos instrumentos de controle social, isto é, como o principal responsável pelos mecanismos de dominação da sociedade.

Não obstante a mudança de enfoque considera-se que o termo, ora mencionado, distancia-se, mesmo nesse contexto, de uma concepção de controle social em sua dimensão política, que pudesse, conseqüentemente, apontar no sentido da emancipação das classes subalternizadas ou da classe trabalhadora em relação aos mecanismos de dominação. Na verdade, evidencia-se, a partir de então, o papel do Estado como instância de controle, munido de instrumentos capazes de coibir condutas individuais consideradas dissonantes da organização social mais ampla ou contrária aos interesses das classes dominantes, como afirma Alvarez (2004): “coesão social não será mais vista como resultado da solidariedade e da integração social, mas sim como resultado de práticas de dominação organizadas pelo Estado ou pelas ‘classes dominantes’ (p. 170)”.

Embora tenham sido verificadas mudanças importantes acerca da abordagem do tema controle social, a partir dos anos de 1980, sob um enfoque revisionista, considera-se que não há, de acordo com Alvarez (2004), certo distanciamento de seu núcleo original, isto é, da tradição inaugurada por Émile Durkheim (2007), quanto à necessidade de integração social, por meio, por exemplo, de medidas penais impostas aos indivíduos pelo Estado, como forma de reforçar a solidariedade social.

Para o aprofundamento e ampliação da discussão do tema controle social, na perspectiva do poder, considera-se a necessidade de abordar, de forma sucinta, aspectos relacionados à teoria formulada por Michel Foucault, os quais poderão servir para a compreensão das complexas relações que se encontram presentes nas práticas de dominação efetivadas nas sociedades modernas. Nesse sentido, constata-se, inicialmente, que o mencionado autor produziu uma vasta publicação na área da psiquiatria, da clínica moderna, das Ciências Humanas, sem ter feito alusão direta à “expressão controle social”. Na opinião de Alvarez (2004), Foucault teria contribuído, de forma decisiva, para a ampliação desse debate, na medida em que buscava abordar aspectos da vida social que eram ignorados ou excluídos do processo de racionalização da modernidade, por serem considerados incompatíveis com um suposto padrão de “normalidade”.

Assim, considera-se que a temática “controle social” passa a ser abordada de maneira mais direta e incisiva por Foucault, a partir de seus estudos acerca da “genealogia do poder”, conforme denominação, atribuída por este autor. Com esses estudos, Alvarez (2004) explica que se inicia uma segunda trajetória nas pesquisas foucaultianas, especialmente com a

publicação de uma de suas principais obras, em 1975, intitulada de “Vigiar e Punir”. Por meio desta obra, estuda a instituição denominada prisão e a tecnologia de poder, espaço onde melhor se aplicaria a disciplina, ressaltando que seu objetivo, consiste, fundamentalmente, em abordar:

[...] uma história correlativa da alma moderna e de um novo poder de julgar; uma genealogia do atual complexo científico-judiciário onde o poder de punir se apoia, recebe suas justificações e suas regras, estende seus efeitos e mascara sua exorbitante singularidade (FOUCAULT, 1997, p. 26).

Foucault (1997) argumenta, portanto, que seu estudo obedece a quatro regras gerais, que podem ser enunciadas, sumariamente, da seguinte forma:

i) é preciso extrapolar os mecanismos punitivos de seus efeitos “repressivos”, de “sanção”, para situá-los em sua função social complexa; ii) considerar a análise dos métodos punitivos como técnicas cuja especificidade se encontra no campo mais geral dos processos de poder, entendendo-se, assim, que este tem uma relação com a tática política; iii) recomenda que se coloque a tecnologia do “poder no princípio tanto da humanização da penalidade quanto do conhecimento do homem”; iv) verificar a relação da alma no palco da justiça penal com todo um poder científico (FOUCAULT, 1997, p. 27).

Com efeito, Foucault (1997) estaria preocupado em compreender o papel desempenhado pela prisão na penalidade moderna, uma vez que sua finalidade não estaria mais adstrita à punição física ou castigo simbólico. Argumenta que o apenado, no sistema prisional francês, da Época Clássica ao Século XIX, passa a ser atingido de forma mais profunda, pelo fato das formas de disciplinamento atingem tanto a dimensão física do indivíduo, assim como sua alma ou sua dimensão espiritual. Compreende-se, assim, que a partir desse modelo de prisão Francês, Foucault (1997) sugere que as práticas disciplinares ou punitivas constituem tecnologias de poder do corpo, cujo alcance extrapola os muros das instituições prisionais, atingindo todas as demais organizações presentes na sociedade moderna, entre as quais podem ser destacadas as fábricas, os hospitais, as escolas.

Em que pesem a profundidade e a pertinência do estudo e das análises foucaultianas, acerca das práticas punitivas na modernidade, a partir das quatro regras gerais estabelecidas por ele, considera-se que o mencionado autor incorre num possível equívoco ao conceber que as complexas relações, - constituídas como reflexos da cultura de cada organização social, - sejam engendradas e compreendidas, epistemologicamente, dentro de uma lógica prisional, as quais se constituem como materialização das relações de poder, na sociedade moderna. Ademais, admite-se, ainda, que essas relações refletem uma concepção de organização social

mais ampla, produzida historicamente, de acordo com o modelo de produção das condições da vida material, que informam um processo dialético, constituído de múltiplas e intermináveis mediações. Esses aspectos parecem ser desconsiderados por Foucault (1997) ao analisar a categoria poder.

Dessa forma, propõe o estudo do corpo, em sua historicidade, situando-o como um “ente” que se encontra submetido a um sistema de sujeição, de modo que as relações de poder passam a ter alcance imediatamente sobre ele (o corpo). Estas relações, em sua opinião, “o investem, o marcam, o dirigem, o suplicam, sujeitam-no a trabalhos, obrigam-no a cerimônias, exige-lhe sinais” (FOUCAULT, 1997, p. 28). O corpo, de acordo com essa concepção, passa a ter uma utilização econômica, sendo assim submetido a relações de poder e de dominação, dando origem ao que passou a denominar de “corpo produtivo e corpo submisso”. Dessa forma, a sociedade moderna se converteria na sociedade disciplinar.

Foucault (1997) admite que essa microfísica do poder - posta em jogo pelas instituições e aparelhos estatais - não é obtida apenas pelos instrumentos da violência e da ideologia<sup>21</sup>. Em sua opinião, esta poderá ser conquistada por outras vias, que podem ser explicadas pelo “saber do corpo”, o qual denomina, também, de “tecnologia política do corpo”, constituída, muitas vezes, de peças e de pedaços, o que ratifica sua identificação com modelo de Estado funcionalista, já mencionado nesta seção.

Contrariamente à perspectiva assumida por Foucault (1997), argumenta-se no sentido de que o estudo do corpo ganha maior relevância dentro de uma concepção sociológica de poder político, o que pressupõe que o mesmo seja compreendido em sua dimensão de integralidade, indissociabilidade e de totalidade em relação ao contexto social, constituído de acordo com uma concepção materialista, de forma orgânica. Dessa forma, os mecanismos de ideologia e de violência, apropriados pela classe dominante, se encontram presentes, determinando e influenciando as relações sociais de poder, de modo que as instituições e entidades passam a refletir em suas ações e estratégias o pensamento

---

<sup>21</sup> Adota-se neste estudo a concepção de ideologia originária da contribuição de Marx, presente em seu livro “O Capital (1969)”, por meio do qual conclui que algumas ideias deformavam ou invertiam a realidade, uma vez que “a realidade estava de cabeça para baixo”. Todavia, Bottomore (2012) argumenta que esse conceito precisa ser compreendido num nível mais avançado, sem que haja afastamento de seu núcleo original, isto é, da perspectiva marxiana, no sentido de que há conexão entre consciência invertida e realidade invertida, a qual é “mediada por um nível de aparência que é constitutivo da própria realidade” (BOTTOMORE, 2012, P. 271). Nesse sentido, considera-se ainda importante, para este trabalho, a ampliação do conceito de ideologia que resultou da evolução do pensamento marxista, de acordo, portanto, com a contribuição de Lenin para o qual a ideologia torna-se consciência política ligada ao interesse de cada classe, inclusive da classe proletária (BOTTOMORE, 2012).

hegemônico de uma classe sobre as demais, por meio de mecanismos ideológicos<sup>22</sup>, operados de forma eficaz em função de seus interesses.

Ressalta-se ainda que Foucault (1997) apresenta-se como defensor da tese de que a “microfísica do poder” seja concebida, fundamentalmente, como estratégia para a conquista do poder, justificando que este se exerce muito mais do que se possui. Nesse sentido, o poder, em sua concepção, deixa de ser propriedade exclusiva de uma determinada classe ou instituição, sendo colocado à disposição daqueles que possuem as melhores estratégias, táticas e técnicas para seu exercício. Além disso, argumenta que as relações de poder aprofundam-se dentro da sociedade, mas não se localizam nas relações do Estado com os cidadãos, “ou na fronteira das classes e que não se contentam em reproduzir ao nível dos indivíduos, dos corpos, dos gestos e dos comportamentos, a forma geral da lei ou do governo [...]” (FOUCAULT, 1997, p. 30). Ora, entende-se que aqui reside um dos principais equívocos da teoria de Foucault (1997), ao dissociar as relações sociais do Estado, sendo este compreendido como uma instituição que não exerce influência sobre o comportamento da sociedade, razão pela qual o ente estatal se institui como detentor dos meios de subjugação e de punição do próprio cidadão.

Considera-se, entretanto, que o Estado, numa concepção gramsciana, é resultante dos processos de disputas, de correlação de forças, que se estabelece entre a sociedade civil e a sociedade política (o Estado), constituindo-se, dessa forma, num Estado Ampliado, espaço onde se dá a conquista, por uma determinada classe, da direção política e espiritual a hegemonia. Assim, Gramsci define o Estado como “todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais uma classe dominante não só se justifica e mantém o seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados” (NOGUEIRA, 2008, p. 129).

Argumenta-se acerca do caráter transitório do poder, mas, também, considera-se que o mesmo pode e deve ser conquistado por uma classe específica, isto é, as classes subalternas, para que se possa subverter, de fato, essa lógica de “apropriação”, que vem sendo hegemonicamente exercida pela classe dominante. Assim, as análises acerca da dimensão de controle social, como exercício de poder político, precisam ser situadas historicamente, a partir de um determinado modo de produção da vida material, especialmente na atual fase de

---

<sup>22</sup> Por se tratar de uma sociedade capitalista, cujo domínio vem sendo exercido, historicamente, por meio da classe detentora dos meios de produção, um exemplo que pode ser citado, nesse contexto, diz respeito às condições de trabalho a que muitos trabalhadores do setor produtivo são submetidos haja vista que, muitas vezes, seu “corpo” precisa ajustar-se às condições impostas pelo sistema de produção vigente, que lhe exige uma dinâmica própria de trabalho, em detrimento de suas potencialidades e necessidade concretas. Esse aspecto reflete mais uma das contradições desse modelo de produção da vida material, que apregoa a liberdade individual, mas, por outro lado, impõe suas regras de conduta sobre o comportamento dos indivíduos, seja de forma sutil, seja de forma incisiva.

expansão e de aprofundamento da crise do capital, por meio de processos de globalização, verificados na contemporaneidade.

Portanto, embora autores como Azevedo (2004) considerem que o estudo realizado por Foucault (1997), especialmente em sua proeminente obra *Vigiar e Punir*, tenha tido tanto impacto no campo de análises das práticas de punição e das políticas criminais, não se constitui, no entendimento deste pesquisador, num paradigma de abordagem alternativo a uma concepção materialista da história, como forma de superação de princípios asseverados pela perspectiva marxista. Nessa perspectiva, argumenta-se que as práticas penais, verificadas na modernidade, informam, fundamentalmente, um modelo de Estado, que exerce o domínio político e ideológico sobre a subjetividade dos indivíduos, fazendo refletir os interesses de uma classe que exerce um poder hegemônico, que pode ser caracterizado por múltiplas facetas, como argumenta Nogueira (2008)<sup>23</sup>.

Em que pesem as críticas à concepção de poder, formulada por Foucault (1997), considera-se que a postura metodológica sugerida por este autor, no primeiro volume de sua *História da Sexualidade*, contribui, de alguma forma, para que se possam analisar os mecanismos de dominação presentes na sociedade moderna, posto que o poder é exercido em contextos que se modificam continuamente e progressivamente, devendo-se considerar ainda seu caráter imanente, haja vista que o mesmo não se encontra em posição de exterioridade aos demais tipos de relações sociais.

Por conseguinte, diverge-se da perspectiva foucaultiana, quanto ao fato de que o poder não deve ser definido como superestrutura. Argumenta-se que embora ele não seja assim compreendido, o mesmo pode ser engendrado no campo superestrutural, onde se dá a disputa pelo consenso, isto é, pela hegemonia de uma classe sobre as demais, conforme horizonte de análise gramsciano, adotado para este trabalho. Nesse sentido, ressalta-se que o poder político é caracterizado, também, por uma posição binária, posto que o modelo de produção capitalista constitui-se, fundamentalmente, pela existência de uma classe que exerce a dominação, por meio do aparelho estatal, e aquelas que sofrem suas consequências (as classes subalternizadas).

---

<sup>23</sup> O poder tem várias facetas, estando presente em todas as situações nas quais há interação social. Assim, o mencionado autor argumenta que o poder é encontrado: “na família (o poder do pai ou da mãe), no trabalho (o poder do patrão, do gerente ou do capataz), na igreja (o poder do sacerdote), na escola (o poder do professor), nos exércitos (o poder do comandante), no Estado (o poder dos governantes)” (NOGUEIRA, 2008, p. 19). Ainda, de acordo com Nogueira, em cada uma dessas situações, identifica-se um sujeito ativo, compreendido como o poderoso, que se vale de determinados meios para “condicionar o comportamento e obter a obediência dos que a ele se submetem” (p. 19).



Admite-se, entretanto, que as práticas penais estudadas por Foucault (1997) podem exercer influências sobre as estratégias adotadas para regulação dos comportamentos, além de contribuir para a produção de novas formas de conhecimento e de subjetividade na modernidade, como propõe o autor ora referido, na perspectiva de um poder, caracterizado, portanto, por sua dimensão endógena e exógena. Porém, reitera-se que não se pode deixar de reconhecer que essas práticas se encontram circunscritas a um espaço de dominação Estatal, sendo legitimado por meio de todo um aparato legal, o qual exerce a função de regulação, inclusive, sobre as condutas individuais.

Com efeito, o Estado, de acordo com Max Weber (2011), dentro de um horizonte sociológico de análise, passa ser explicado pelos seus fins, isto é, pelo meio que lhe é peculiar: “o uso da coação física” (WEBER, 2011, p. 66), sendo constituído, essencialmente, de um agrupamento político, fundado, pois, pela força e pela violência. Por meio desses instrumentos assegura a manutenção do poder e da própria noção de Estado, aspectos imprescindíveis para a sua existência, inclusive, em termos conceituais.

Acrescenta-se, todavia, que esse Estado passou a existir com o modelo burocrático racional, que fora plasmado no Ocidente, especialmente na Europa, em países como a Inglaterra, passando a atender mais diretamente aos interesses do capitalismo moderno que, de acordo com Weber (1999, p. 534), se impôs como modelo hegemônico pela capacidade de sentenciar e administrar “na base de um direito racionalmente instituído e de regulamento racionalmente concebido”.

Portanto, o controle social, a partir da concepção de Weber (1999; e 2011), pode ser compreendido, fundamentalmente, a partir de sua concepção de Estado, consistindo “da dominação do homem sobre o homem, fundada num instrumento da violência legítima” (WEBER, 2011, p. 67); ou como explica o próprio Weber (2011), de uma violência legitimada por aqueles que se submetem ao controle ou à dominação do Estado. Nesse sentido, vale ressaltar, com base nas ideias do mencionado autor, que o Estado só existe em função de uma “autoridade continuamente reivindicada pelos dominados” (WEBER, 2011, p. 68), havendo, assim, uma aceitação que pode ser entendida como pacífica.

Compreende-se que essas formas de dominação ou de controle do Estado estão também presentes no Estado brasileiro, os quais podem ser identificados por meio dos fundamentos de legitimidade apregoados por Weber (2011), quais sejam: o poder tradicional, que representam, nesse contexto, as oligarquias regionais, que vem se perpetuando no cenário político brasileiro há décadas; o poder que se funda no carisma, nos dons pessoais, representado por lideranças que ascendem aos cargos políticos por qualidades prodigiosas; e,

por fim, a legitimidade que se justifica em razão da legalidade, que tem como fundamento um estatuto legal, que obriga sua observância. Considera-se, por outro lado, que essas formas legitimadoras de poder e de controle podem ser encontradas em diferentes agrupamentos políticos<sup>24</sup>, inclusive as instâncias colegiadas que são constituídas como exigência de uma dada organização Estatal, mas não apenas a partir de uma perspectiva ideal, como assevera Weber (1999).

O Estado, em Weber (2011), ao trazer implícita a ideia de dominação, reflete uma concepção de controle social, que se encontra vinculada indissolavelmente à categoria poder, a partir, portanto, de uma concepção teórica abstrata, em detrimento da concretude histórica do processo de dominação que vem sendo efetivado pelo Estado capitalista. De fato, a dominação, como sustenta Weber (1999), está presente em todas as áreas da ação social, sendo compreendida como “possibilidade de impor o comportamento de terceiros à vontade própria” (WEBER, 1999, p. 188). Todavia, essa dominação é orientada e legitimada por uma conduta individual, isto é, de um indivíduo sobre o outro a partir de um aparato administrativo, o qual passa a ser submetido à observância de um determinado conteúdo político e ideológico que lhe é imposto. A dominação, assim, compreendida, distancia-se da perspectiva marxista de análise e de compreensão do processo histórico, que vem sendo efetivado no modelo de produção capitalista, que pressupõe a dominação de uma classe sobre outra.

Apesar de, na concepção de Weber (1999), a dominação se manifestar sob diferentes formas na sociedade, por meio dos tipos ideais, este autor argumenta no sentido de que deve ser dispensada maior atenção aos meios econômicos, que são utilizados para conservar o poder. Dessa forma, explica que a dominação passa a ser justificada por dois fatores, quais sejam: em virtude da conquista de interesses variados, por meio do monopólio de poder exercido por um líder carismático; ou em virtude da autoridade, que se explica pelo poder de mando e, conseqüentemente, o dever de autoridade (WEBER, 1999).

Compreende-se, entretanto, que mesmo admitindo a importância do domínio exercido pelos meios econômicos, sua análise acerca da ação social, como objeto da sociologia, não converge com a concepção marxista, no sentido da compreensão do capitalismo como fenômeno datado historicamente. Na verdade, o capitalismo de acordo com o horizonte de análise weberiano, trata-se de um mero conceito analítico, um tipo que pode

---

<sup>24</sup> Os agrupamentos políticos, de acordo com Max Weber (2011), recorrem à violência física como instrumento normal de poder, a exemplo da família e, sobretudo, hoje, o Estado que reivindica para si o uso exclusivo da violência.

ser considerado ideal e que, por essa razão, não se confunde com a materialidade histórica dos fenômenos sociais, caracterizado por contradições, onde uma classe se mantém no poder, exercendo o domínio, a hegemonia, em detrimento da atuação das classes subalternizadas.

Compreende-se que Bobbio (2000), também, contribui com o debate acerca do controle social, de acordo com a perspectiva de poder introduzida, sobretudo por autores como Durkheim (2007) e Foucault (1997) e Weber (1999; 2011), na medida em que o associa a um determinado sistema normativo, sendo este compreendido, então como

[...] o conjunto de meios de intervenção, quer positivo quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam [...] (BOBBIO, 2000, p. 283).

Esse controle apresenta-se, assim, como o meio mais adequado ao restabelecimento da ordem, por meio do disciplinamento dos membros da sociedade e de suas condutas individuais, em vista da manutenção dos pactos sociais. Verifica-se, dessa forma, que ocorre, por meio de todo um aparato normativo-legal, o fortalecimento da estrutura de dominação do Estado sobre a sociedade, que precisa se conformar a esse conjunto de regras, que representam a legitimidade do domínio estatal.

Bobbio (2000) argumenta, ainda, que o controle social é utilizado pelos sistemas políticos para a conquista do consenso coletivo. Para tanto, identifica duas das principais formas de controle, a saber: controle externo e controle interno. A primeira está relacionada aos mecanismos punitivos, que são aplicados contra os indivíduos quando estes não se submetem passivamente às normas dominantes. Nesse tipo de controle, Bobbio (2000) admite a existência de uma classe social<sup>25</sup> que se sobrepõe às vontades individuais, atuando no sentido da manutenção da harmonia social, recorrendo, a diferentes tipos de sanções, para essa conquista. Esta modalidade de controle, caracterizada pelo verticalismo, pode ser exemplificada pelas legislações de teor mais restritivo, ou pelas sanções impostas pelos tribunais, ou ainda por meio do poder coercitivo exercido pelas polícias, entre outros.

O controle interno está relacionado a uma forma de domínio que se utiliza, também, de um sistema simbólico, por meio do qual a sociedade “procura mentalizar os indivíduos – especialmente durante a socialização primária, sobre as normas, os valores e as metas sociais imputadas fundamentais para a própria ordem social (BOBBIO, 2000, p. 284). Trata-se de uma forma sutil de dominação, que se estabelece num plano horizontal, sendo produto de uma

---

<sup>25</sup> Classe social, à luz do pensamento de Bobbio (2000), pode ser compreendida como um grupo que exerce o domínio sobre as subjetividades, isto é, sobre o conjunto da sociedade, utilizando-se não só do aparato militar, mas, também, mecanismos ideológicos para exercer o domínio em seu sentido amplo.

ideologia que considera natural a existência de desigualdades sociais. Pode-se compreender que essa forma de controle se dá também por meio de sistemas educativos (aqui utilizado no sentido amplo do termo) quando contribuem para conformar um tipo de consciência coletiva, que admite como natural, por exemplo, a existência de privilégios, ou situações de discriminações presentes na sociedade. Nesse contexto, pode-se considerar que as organizações religiosas, os partidos políticos, entre outras instituições/entidade sociais, poderão contribuir de maneira decisiva para a definição e manutenção desses mecanismos de controle, dependendo, decerto, da concepção política e ideológica que os orienta.

Santos (2009) amplia essa perspectiva de controle sobre a subjetividade dos indivíduos, argumentando que, no Estado capitalista burguês, tal processo ocorre de maneira muito mais perversa, sendo representado pela “introjeção de princípios mercantis (produtividade, competição e lucro) pela educação, por meio de diferentes mecanismos e estratégias” (SANTOS, 2009, p. 114). Compreende-se que essa forma de domínio está presente em todos os setores da sociedade, exercendo também influências sobre os sistemas educacionais, que reproduzem, por meio de suas práticas educativas, as ideologias do capital.

Acrescenta-se ainda que em relação aos mecanismos de dominação, os autores que empreendem a análise, a partir da perspectiva marxista, argumentam que, nas sociedades capitalistas, as classes dominantes apropriam-se do Estado para manter a ordem e difundir sua ideologia considerando, assim, quase impossível se constituir formas democráticas de controle social, em que “um conjunto de princípios e estratégias coletivamente sejam discutidas pelos agentes sociais interessados na ação (sociedade organizada)” (SANTOS, 2009, p.119).

No caso do Brasil, esse processo torna-se ainda mais complexo em razão da cultura patrimonialista verificada, ainda hoje, no País, em que o público e o privado passaram a se confundir (SANTOS, 2009)<sup>26</sup>. Mesmo considerando a pertinência dessa assertiva, argumenta-se, no sentido de que o controle social, como instrumento de exercício do poder no estado democrático de direito, deverá implicar, conseqüentemente, a crítica e a possível superação desse modelo de dominação patrimonialista ora assinalado, caracterizado por meio de práticas

---

<sup>26</sup> Pesquisas mais recentes foram desenvolvidas sobre esse tema, a exemplo do trabalho de Gutierrez *et al* (2013) e Santos *et al* (2013), sendo que as primeiras se propuseram analisar o Financiamento e o Controle dos Recursos da Educação no Contexto das Parcerias Firmadas entre o Instituto Ayrton Senna (IAS), e Municípios brasileiros; enquanto que as demais buscaram “discutir a concepção de controle social divulgada/declarada pelo discurso oficial e sua composição relacionada aos movimentos sociais, com vistas a verificar o tipo de controle centralizado no âmbito das parcerias efetivadas entre prefeituras municipais e o Instituto Ayrton Senna (IAS)” (SANTOS *et al*, 2013, p. 126). Esta última pesquisa, intitulada “O Controle Social e as Parcerias entre Governos Municipais e o Instituto Ayrton Senna”, concluiu que ocorre, nesse contexto, um controle que passaram a denominar de gerencial, o qual é “exercido de forma a privilegiar o privado” (*idem, ibidem*, p. 141).

clientelistas, em que o público é tratado como se estivesse circunscrito ao domínio privado, havendo, assim uma relação de promiscuidade (SANTOS, 2009).

Nesse sentido, ressalta-se, de acordo com Santos (2009), a necessidade de “fortalecimento do controle social das ações do Estado [...] que poderá servir como possibilidade para a travessia rumo a outro projeto de sociedade cujo foco primordial seja o homem” (SANTOS, 2009, p. 123), devendo esse aspecto ser compreendido em sua dimensão ético-política. Nesse sentido, considera-se que Mészáros (2008) contribui decisivamente com esse debate, ao argumentar acerca da necessidade de transformação das condições objetivas impostas pelo sistema de controle sócio-metabólico do capital, que, historicamente, foi se impondo sobre a humanidade de forma hegemônica. Só assim, admite Mészáros (2008), é possível construir uma educação do tipo emancipadora, “plenamente sustentável [...], compreendida como desenvolvimento contínuo da consciência socialista na sociedade como um todo” (MÉSZÁROS, 2008, p. 79), que ofereça, por conseguinte, condições efetivas de controle social por meio das classes subalternizadas.

Com o intuito de compreender de que forma vem sendo efetivado, na gestão da política educacional brasileira, o processo de descentralização, em sua dimensão histórica, especialmente a partir das Reformas do Estado, nos anos de 1990, desenvolve-se, no próximo capítulo, uma ampla discussão sobre tema, por meio da qual se argumenta que o mesmo pode ser interpretado também como estratégias de desconcentração. Considera-se que a partir desse movimento, caracterizado por suas contradições, identificam-se as condições concretas em que o controle social vem sendo desenvolvido no Estado Capitalista, de modo que se possa deprecar a construção de alguma alternativa de participação das classes subalternizadas, no sentido da construção da contra-hegemonia, em vista de outro projeto societário.

## 1.2 O CONTROLE SOCIAL NA RELAÇÃO ESTADO/SOCIEDADE CIVIL: FUNDAMENTOS DO ESTADO LIBERAL

Para a compreensão da gênese do controle social, faz-se necessário recorrer, inicialmente, à concepção de Estado e de sociedade civil na doutrina *jus naturalista* ou do direito natural. Esta corrente filosófica se desenvolveu entre os séculos XVII e XVIII, contribuindo, de forma decisiva, para a formulação dos fundamentos do Estado Liberal. Assim, esse Estado passou a ser orientado pelo princípio do respeito e da legitimação dos

direitos inatos dos indivíduos, sobressaindo, nesse contexto, valores, a exemplo da liberdade e da propriedade privada.

O Estado Liberal burguês caracteriza-se pela separação dos nexos estruturais, que compreendem economia e política, sociedade civil e sociedade política, como se estivessem situados em eixos opostos, o que provoca a fragmentação do real. Nessa perspectiva, considera-se relevante o estudo desenvolvido por Bobbio (2007) acerca desse tema, ao admitir que, atualmente, na linguagem política, a sociedade civil compreendida a partir da dicotomia em relação ao Estado, sem a qual “não se pode determinar seu significado e delimitar sua extensão senão redefinindo simultaneamente o termo ‘Estado’ e delimitando sua extensão” (BOBBIO, 2007, p. 33). Portanto, de acordo com a acepção do autor ora aludido, não é possível falar de Estado sem relacioná-lo à sociedade, e vice-versa, pois, onde quer que ambos compareçam, um tem implicações sobre o outro, havendo, assim, influências recíprocas.

O método de contraposição, utilizado por Bobbio (2007) para a compreensão dessas duas categorias (sociedade civil e Estado), reforça o entendimento de que a sociedade civil deve ser concebida como oposição ao Estado que, por sua vez, é compreendido a partir de uma noção reducionista, como espaço onde é exercido o domínio político, sem que os conflitos sociais sejam evidenciados. Partindo dessa concepção, formula o conceito de sociedade civil como a esfera das relações sociais “não reguladas pelo Estado, entendido restritamente e quase sempre também polemicamente como o conjunto dos aparatos que num sistema social organizado exerce o poder coativo” (BOBBIO, 2007, p. 33).

A análise dos termos sociedade civil/Estado, consoante perspectiva liberal, sugere, inclusive, uma abordagem sob o viés positivista ou neo-positivista<sup>27</sup>, caracterizada pelo antagonismo e pela dicotomização. Todavia, ressalta-se a contribuição de Bobbio (2007), no que concerne ao exame histórico e análises das acepções atribuídas às categorias ora referendadas. Com efeito, o mencionado autor identifica, inicialmente, a partir do estudo da Doutrina Jusnaturalista que, antes do surgimento do Estado, existiam várias formas de organizações que os indivíduos constituíam entre si para a satisfação dos seus mais diversos interesses, associações. Explica que o Estado emerge, nesse contexto, como uma instância político-normativa, que se sobrepõe para regular essas organizações sociais, “mas sem vetar-

---

<sup>27</sup> Trata-se de uma posição filosófica, também, denominada empirismo lógico. É um dos movimentos mais importantes do pensamento filosófico analítico. O surgimento desse movimento remonta os anos vinte com o Círculo de Viena, liderado por Moritz Schlick. Sua influência manteve-se, no pensamento moderno, por cerca de trinta anos. Galvão (2006), explica que: “Os elementos deste movimento, unidos por uma postura radicalmente empirista e antimetafísica (apresentada como a «concepção científica do mundo»), procuraram revolucionar a filosofia através do uso dos recursos da lógica simbólica na análise da linguagem científica” (GALVÃO, 2006, p. 577).

lhes o ulterior desenvolvimento e sem jamais, impedir-lhes a contínua renovação” (BOBBIO, 2007, p. 35).

Entretanto, na Doutrina Jusnaturalista, são identificadas alterações relevantes quanto ao significado atribuído ao termo sociedade civil, compreendido a partir de sua oposição com a sociedade natural, que, por sua vez, era considerada espontânea, primitiva e anárquica. A sociedade civil passa a ser sinônimo de sociedade política e, portanto, de “Estado”. Esta associação “decorria do fato de que a palavra *civil* (grifo da autora) era derivada das palavras gregas *civitas* e *polis*, que correspondiam à *política* (grifo da autora) e, conseqüentemente, de Estado” (PEREIRA, 2008, p. 151).

Nesse contexto, Bobbio (2004) explica que o Estado-civil nasce “como instituição de um poder comum que só é capaz de garantir aos indivíduos associados alguns bens fundamentais” (BOBBIO, 2004, p. 1026), sendo este radicalmente distinto do Estado de Natureza. Hobbes (2007), por seu turno, qualifica-se como um dos principais contratualistas a renegar, de forma inexorável, esse Estado, advogando no sentido da constituição de um Estado-Civil, pois, segundo ele, o pior governo era preferível ao Estado de Natureza. Assim, este autor já manifestava preocupação, naquela ocasião, com a manutenção da propriedade privada. Considerava que mesmo sem haver inimigo comum, os homens são facilmente inclinados à guerra uns com os outros para a defesa de seus interesses particulares. Para exercer o controle sobre essa natureza predatória o Estado apresentava-se como a única garantia de paz e de proteção da vida dos indivíduos que a ele pertenciam, constituindo-se, dessa forma, num poder visível capaz de manter o respeito.

Porém, argumentava Hobbes (2007), que para evitar o conflito entre os homens não bastava que o Estado resultasse de acordos; o Estado, segundo ele, deveria ser suficientemente forte, pois “os pactos sem a força, não passam de palavras sem substância para dar qualquer segurança a ninguém” (HOBBS, 2007, p. 127).

O controle do Estado sobre a sociedade é justificado por Hobbes pela necessidade de manter os homens em respeito, de modo que suas ações fossem dirigidas para a manutenção do benefício comum (HOBBS, 2007). Nesse sentido, Montaña *et al* (2011), esclarecem que, na perspectiva de Hobbes, as regras eram necessárias para que fossem orientadas ações para obtenção da paz entre homens, de modo que todos ou a maioria observassem aos preceitos de “[...] convívio social e de subordinação política”, o que implicava que os poderes e direitos “seriam transferidos a um poder soberano” (MONTAÑO *et al*, 2011, p. 24), neste caso, ao grande Leviatã, que passaria a exercer o controle sobre o conjunto da sociedade, passando a se constituir como a única instância legítima de poder. Portanto, o pacto de união (contrato

social), resultante do consenso entre os homens, significava submissão de todos “[...] à autoridade constituída, comprometendo-se considerar bom e justo o que ordena o soberano, e mau e injusto o que ele proíbe” (MONTAÑO *et al*, 2011, p. 24).

A concepção de Estado de Hobbes, como uma instituição que se sobrepõe às vontades individuais, emana da necessidade de controle, por parte do soberano, sobre as condutas individuais. O Estado-Civil constitui-se, assim, numa instância de poder soberano, que se justificava pela necessidade de evitar o caos social, a anarquia ou a guerra, caso os homens fossem mantidos em seu estado de natureza, caracterizado pelo seu desejo perpétuo pelo poder<sup>28</sup>. Dessa forma, o Estado apresenta-se como a “personificação” do grande Leviatã, capaz de unir toda multidão e que, por esse motivo, deveria ser reverenciado como “o Deus Mortal, ao qual devemos, abaixo do Deus Imortal, nossa paz e defesa” (*op. cit.* p. 131).

O controle, na perspectiva do mencionado autor, sugere, por conseguinte, a existência de um poder soberano<sup>29</sup>, absoluto, o que corresponde ao Estado Político, um Estado instituído, que se sobrepõe às vontades individuais, sob o pretexto de agir em favor do atendimento de interesses dos homens, advogando, pois, em seu nome, “como se fossem seus próprios atos e decisões, a fim de viverem em paz uns com os outros e serem protegidos do restante dos homens (HOBBS, 2007, p. 132). Do estabelecimento de um pacto consensual entre todos os indivíduos ou, pelo menos, pela maioria, resulta, conseqüentemente, a instituição do poder soberano, o que implica aceitação de todos, de modo que não haja qualquer impedimento ou limites exteriores para quem o detém. Nesse sentido, Hobbes argumenta que a vontade única do soberano vai substituir a vontade de todos, uma vez que a todos representa (HOBBS, 2007).

Nessa perspectiva, Montão *et al* (2011) ressaltam a finalidade de constituição do Estado, de acordo com a concepção de Hobbes, consistindo, portanto, em garantir a paz e a segurança “e de fazer boas leis, revertendo o ambiente (natural) de guerra de todos contra todos” (MONTAÑO *et al*, 2011, p.25). Todavia, esclarece, à luz do pensamento de Hobbes (2007), que o pacto entre os homens, como forma de reconhecimento de um poder soberano, poderá ser violado caso o “Estado não se mostre capaz de assegurar aos súditos a proteção, seja por inépcia ou por ele mesmo a ameaçar por excesso de crueldade [...]” (*idem, ibidem*, p.

---

<sup>28</sup> Montão *et al* (2011) explica que “o poder é definido pela capacidade individual de adquirir riqueza, reputação e de comandar e dominar os outros”. Nesse sentido, acrescenta o mencionado autor, “no estado de natureza, todo homem vê os outros como concorrentes, pois todos são iguais na capacidade de alcançar seus fins, podendo até causar um ao outro a morte, na defesa dos seus interesses” (p.23).

<sup>29</sup> O poder soberano na acepção de Hobbes é indivisível, correspondendo, assim, a uma instância de poder, capaz de reunir em si prerrogativas inerentes ao legislativo e ao executivo. Neste caso, considerava a monarquia como a melhor forma de governo (MONTAÑO, 2007).



25). Com efeito, Hobbes argumenta “que a obrigação dos súditos para com o soberano dura enquanto dura o poder mediante o qual ele é capaz de protegê-los” (HOBBS, 2007, p. 178).

Em John Locke (2008), pode-se também identificar referência indireta ao tema controle social, principalmente a partir da ideia, defendida por este autor, de que os homens renunciam às liberdades do poder pessoal em razão das circunstâncias ameaçadoras com as quais se deparam, sendo estas condições oriundas do Estado de Natureza. Nesse sentido, argumentava que se os indivíduos fossem deixados regidos apenas pelas leis da natureza não haveria a possibilidade de manutenção do estado de perfeita igualdade em que os homens, supostamente, teriam sido criados. Considerava que, nesse estado de natureza, um homem adquire um poder sobre o outro, mas não lhe compete aplicá-lo de forma arbitrária, movido por seus impulsos e por suas convicções pessoais, mas deverá fazê-lo de acordo com a Lei, de modo que a pena aplicada ao transgressor seja “proporcional a sua transgressão, que seja bastante para assegurar a reparação e a prevenção” (LOCKE, 2008, p. 37).

Dessa forma, admitia a necessidade da constituição de uma sociedade civil, resultante do consentimento dos homens, que pudesse abdicar de sua liberdade natural, o que implicaria, conseqüentemente, o surgimento do Estado Político constituído de um poder, legitimado por essa sociedade que, por sua vez, passaria a reconhecer sua autoridade para executar as leis, a fim de proteger os inocentes dos transgressores; para que pudessem ser asseguradas as condições, por tanto, de segurança, de paz, e, acima de tudo, de liberdade na esfera privada. Assim, argumentava Locke (2008), todos são “iguais e independentes, ninguém deve lesar o outro em sua vida, sua saúde, sua liberdade ou seus bens [...]” (LOCKE, 2008, p. 36).

Nesse sentido, a sociedade civil, originária do acordo entre os homens, passaria a ter como a primeira e mais importante tarefa o estabelecimento de um poder legislativo, expressão maior dessa sociedade para o qual estaria sendo imputada a manutenção dos homens em harmonia, mediante, portanto, a observância das leis que, na acepção de Locke (2008, p. 61), passariam a desfrutar, “com segurança de suas propriedades e melhor protegidos contra aqueles que não são daquela comunidade [...]”. Com efeito, ressalta Locke (2008), conclusivamente, que “o objetivo capital e principal da união dos homens em comunidades sociais e de sua submissão a governos é a preservação de sua propriedade” (LOCKE, 2008, p. 69).

À semelhança de Hobbes (2007), Locke argumentava que os homens viviam em Estado de natureza, um estado, segundo ele, de absoluta liberdade. Montañó (2011 *et al*) explicam que há certa aproximação teórica das ideias de Locke (2008) em relação a Hobbes

(2007), especialmente quando este se refere ao Estado de Natureza que também o considerava “passível de conflitos em razão da ausência de leis e de coerção” (p. 25), embora, esse conflito, em sua opinião, não representasse ameaça à paz natural.

Entretanto, em relação à propriedade privada, Locke (2008) diverge de Hobbes (2007), porque para este os bens são conquistados pela força, não havendo formas de distinção, uma vez que os critérios poderiam ser conferidos por meio da lei. Argumentava que “só pertence a cada homem aquilo que ele é capaz de conseguir e apenas enquanto for capaz de conservá-lo” (HOBBS, 2007, p. 110). Com efeito, Locke (2008) defendia a tese de que o fundamento originário da propriedade é o trabalho, por meio do qual os homens seriam capazes de transformar o “estado comum” da natureza, em vista de sua subsistência e satisfação de suas necessidades materiais. Dessa forma, ao se referir ao trabalho como atividade humana, afirmava que:

Sempre que ele tira um objeto do estado em que a natureza o colocou e deixou, mistura nisso o seu trabalho e a isso acrescenta algo que lhe pertence, por isso o tornando sua propriedade. Ao remover este objeto do estado comum em que a natureza o colocou, através do seu trabalho adiciona-lhe algo que excluiu o direito comum dos outros homens. Sendo este trabalho uma propriedade inquestionável do trabalhador, nenhum homem, exceto ele, pode ter o direito ao que o trabalho lhe acrescentou, pelo menos quando o que resta é suficiente aos outros, em quantidade e em qualidade (LOCKE, 2008, p. 42).

Locke (2008) utiliza a categoria trabalho para justificar o direito à propriedade privada conquistada pelo homem, mediante seu esforço pessoal e sua capacidade de manipular os bens naturais colocados à sua disposição. Dessa forma, o trabalho, na perspectiva desse autor, deixa de cumprir a finalidade de suprir apenas as suas necessidades humanas imediatas de consumo, sendo utilizado, fundamentalmente, para acumular riquezas, o que torna os homens produtores de bens de troca.

Compreende-se, assim, que essa capacidade de acumulação de bens possibilita que, no Estado de Natureza, existam homens pobres e ricos, cujo domínio político passa a ser exercido por aqueles que, por mérito pessoal, conseguiram a “proeza” de acumular uma maior quantidade de bens, pois como afirmava: “A excelência dos talentos e dos méritos pode colocar alguns acima do nível comum. O nascimento pode sujeitar alguns, e a aliança ou os benefícios podem sujeitar outros [...]” (LOCKE, 2008, p. 49). Esse princípio natural da desigualdade entre os homens, que faz com que uns sejam dominados por outros, se encontra no cerne do Estado de Natureza e, por conseguinte, no Estado Capitalista, aspecto considerado legítimo, de acordo com a abordagem teórica de Locke (2008).

Com efeito, o tema controle social, na perspectiva de Locke (2008), pode ser compreendido como domínio de uma classe sobre a outra, no sentido de que aqueles que conquistam, “pelo seu trabalho”, uma maior acumulação de bens materiais, ascenderiam, “naturalmente” à classe burguesa, enquanto que, a classe dominada ou subalterna, corresponderia aos trabalhadores que não conseguiram acumular bens na mesma proporção e, que, por esse motivo, passariam a ser dominados, submetendo, assim, às condições impostas pelos detentores dos “meios de produção”. O Estado de natureza, na acepção de Locke (2008), teria como consequência, a passagem à sociedade civil, por meio do contrato social, com a finalidade de assegurar e conservar o direito natural à propriedade privada, tornando legítima, por conseguinte, as formas de exploração e de acumulação de bens e riquezas, implícitas nesse processo de dominação.

Nesse contexto, o Estado para Locke (2008), passa a ser instituído, com o intuito de garantir a propriedade privada, conquistada ainda por ocasião do Estado Natural, isto é, antes mesmo da existência da sociedade civil, pois Locke (2008) apresentava-se como defensor inexorável do princípio de que a conquista de bens é um direito natural dos indivíduos, por meio de seu trabalho. Esta ideia o distancia mais uma vez de Hobbes (2007), uma vez que este argumentava que a propriedade privada não poderia existir no Estado Natural, mas tão somente mediante o surgimento do Estado-Civil.

Outro aspecto a ser ressaltado quanto à contribuição de Locke (2008), para a discussão do tema controle social, diz respeito a uma das mais importantes divergências teóricas em relação ao pensamento de Hobbes (2007), haja vista que este autor qualificava-se como defensor de um Estado absolutista, tendo como melhor forma de governo a Monarquia. Locke (2008), por seu turno, era defensor da divisão de poderes, cuja autoridade deveria ser constituída por um corpo legislativo (que representava o poder supremo) e por um poder executivo, representado, neste caso, por um monarca, para que fossem criadas e executadas as leis, tendo em vista a necessidade de preservar o direito de propriedade e à segurança pessoal. Nessa perspectiva, Locke (2008) ressaltava acerca da distinção desses dois poderes, argumentando que:

[...] embora sejam realmente distintos em si, o primeiro compreendendo a execução das leis internas da sociedade sobre todos aqueles que dela fazem parte, e o segundo implicando na (*sic*) administração da segurança e do interesse do público externo, com todos aqueles que podem lhe trazer benefícios ou prejuízos, estão quase sempre unidos (LOCKE, 2008, p. 75).

Todavia, enquanto Locke (2008) defendia a supremacia do poder legislativo, de modo que o poder executivo fosse a ele subordinado, Hobbes (2007), por conseguinte, argumentava que essa superioridade deveria ser conferida, exclusivamente, ao Estado Absoluto, pois, no seu entendimento, o contrato nada mais era do que um pacto de submissão dos súditos ao poder soberano. Portanto, em Locke (2008), esse contrato, ao invés de ser orientado pela submissão dos súditos, deveria se concebido como um “pacto de consentimento dos indivíduos para a proteção da propriedade é um pacto que institui um poder político limitado, uma vez que o poder executivo é subordinado ao poder legislativo” (MONTAÑO *et al*, 2011, p. 26). Dessa forma, o poder político na concepção de Locke (2008), permaneceria nas mãos dos indivíduos, podendo ser transferido ao executivo para que este desenvolvesse ações em função do atendimento de seus interesses. Essa transferência tinha como implicação a obediência das normas e das leis oriundas do contrato social, por parte da instância executiva ora assinalada.

Locke (2008) concebia o pacto como um contrato “celebrado” com cada um individualmente e, também, com o soberano, sendo, então, legitimado por meio do consenso, do consentimento geral. Entretanto, argumentava quanto à necessidade de ser assegurado o direito de resistência, por meio da revogação da autoridade, em caso de descumprimento da lei. Neste caso, as condições de controle dos indivíduos na sociedade civil passariam pela via do consenso, tendo como fundamento para a estrutura de dominação política e ideológica, o aparato advindo de um poder legislativo, que determinaria, por seu turno, as condições de atuação do poder executivo. Portanto, esse poder seria, então, justificado pela defesa dos interesses dos indivíduos, pertencentes a uma determinada classe. Compreende-se, assim, que esse princípio é verificado, ainda, hoje, nas sociedades contemporâneas, especialmente nos regimes democráticos, que não têm, necessariamente, como base de sustentação política, as monarquias, a exemplo de países como os Estados Unidos e de países localizados nos centros europeus, caracterizados por uma economia pós-industrial.

Portanto, as ideias de Locke (2008) contribuíram, decisivamente, para a formulação das diretrizes que fundamentam e orientam o Estado Liberal, inaugurando um dos seus fundamentos centrais desse Estado que passara a existir para proteger os direitos e liberdades dos cidadãos que, em última instância, são os melhores juízes de seus próprios interesses (HELD, 1987). Assim, com base na concepção de Locke, a atuação do Estado pode ser compreendida como restrita ou limitada, isto é, controlada pela lei, devendo, por esse motivo, assegurar o máximo possível de liberdade aos indivíduos em particular.

Nesse sentido, admite-se que a discussão acerca do tema controle social no Estado Liberal precisa, de algum modo se reportar às formulações de Locke, uma vez que este autor trouxe como contribuição ao debate o princípio de que os direitos e deveres, em termos universais, são portadores de um conteúdo de classe, o que traz implícita a ideia de desigualdade entre as mesmas. Com efeito, a discussão do controle social no Estado Liberal, como sustentado nesse estudo, pressupõe a disputa entre classes desiguais pela hegemonia, na sociedade civil. Sob esse cariz, rejeita-se, conseqüentemente, a concepção desse autor no sentido de que “os homens são membros da sociedade civil quando se trata de serem governados; de outro, somente os detentores da propriedade são dela integralmente membros quando se trata de governar” (MONTAÑO *et al*, 2011, p. 27). Essa perspectiva de governo, que estaria hipotecada aos que têm propriedade, ou seja, aos que têm domínio dos meios de produção, torna-os detentores, por conseguinte, do poder político e das condições efetivas de controle sobre o conjunto da sociedade civil.

Ao empreender análise da concepção de Rousseau, verifica-se a distinção entre sociedade civil e sociedade política, haja vista que Rousseau concebe sociedade civil no sentido exclusivo de sociedade civilizada, de modo que a sociedade política “surgirá do contrato social e será uma recuperação do estado de natureza e uma superação da sociedade civil. A sociedade de Rousseau é, do ponto de vista hobbesiano, uma sociedade natural” (BOBBIO, 2004, p. 1208). Considera-se, entretanto, que há divergências importantes entre estes dois autores, pois Hobbes (2007) vê o homem como lobo do homem, se deixado em seu estado primitivo; ao contrário de Rousseau (2012) que concebe a sociedade civil, esta sim, nociva ao homem, porque ainda não atingiu sua condição política. Portanto, Hobbes, assim como Locke (2008), divergem de Rousseau (2012) quanto à concepção de sociedade civil, pelo fato deste autor considerá-la sinônimo de sociedade civilizada e não de sociedade política.

A sociedade civil em Rousseau (2012) tem conotação negativa, porque esta se encontra em estado de “guerra permanente”, compreendida, dessa forma, como sinônimo de sociedade natural. Constitui-se, nessa perspectiva, num estágio inferior em relação à sociedade política, o que a torna incapaz de abominar a guerra, a violência e as usurpações. Para tanto, defende a necessidade do contrato social, isto é, da cooperação de todos, para que seja possível, a passagem, isto é, a transição do estado natural para uma sociedade que possa ser considerada em sua dimensão política. Dessa forma, argumenta que o pacto social, consistiria, num acordo orientado pelo princípio da liberdade convencional, em detrimento da liberdade natural, de modo que tal contrato poderá ser enunciado, nos seguintes termos:

Encontrar uma força de associação que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, ao unir-se a todos, obedeça somente a si mesmo e continue tão livre como antes. Esse é o problema fundamental para o qual o contrato social oferece solução (ROUSSEAU, 2012, p. 33).

Rousseau (2012) ressalta ainda que a essência do pacto social reside na possibilidade de cada associado por “em comum sua pessoa e seu poder, sob a suprema direção da vontade geral (ROUSSEAU, 2012, p. 34)”, de modo que, uma vez integrado ao corpo, os membros se tornam indivisíveis, formando, assim, uma espécie de unidade. Compreende-se, portanto, que o contrato social aponta para a superação do dilema verificado anteriormente em relação à liberdade natural, aspecto este que caracteriza a sociedade civil em Rousseau. É importante salientar que a sociedade política, que resulta do pacto social, passa a ser, então, denominada, pelo mencionado autor, de República ou corpo político, passando a ser concebido, conseqüentemente, como Estado, pelo fato de ser regido por leis, para o qual Rousseau apresenta a seguinte distinção:

[...] o qual é chamado por seus membros Estado, quando passivo, Soberano, quando ativo, Potência, quando comparado a seus semelhantes. Quanto aos associados, eles tomam coletivamente o nome de povo e chamam-se em particular Cidadãos, quando participam da autoridade soberana, e Súditos quando estão submetidos às leis do Estado [...] (ROUSSEAU, 2012, p. 35).

O Estado, na acepção de Rousseau (2012), mantém sua supremacia em relação aos seus membros, sendo admitida, entretanto, a “identidade” dos mesmos, na medida em que passam a ser considerados, por exemplo, cidadãos, pelo fato de estabelecerem relações políticas orientadas por um pacto ou acordo que se sobrepõe às vontades individuais. Nessa perspectiva, pode-se considerar que o Estado, instituído como pessoa moral, dotado de uma razão soberana, é, por assim dizer imprescindível para a existência da sociedade como organização política, de modo a serem preservados os interesses coletivos, a vontade geral, o que torna, paradoxalmente, os cidadãos livres, conforme o assim exposto:

[...] todo aquele que se recusar a obedecer à vontade geral será forçado por todo o corpo a obedecer, o que não significa outra coisa senão que o forçarão a ser livre, pois tal é a condição que garante o cidadão, entregue à Pátria, de toda a dependência pessoal. Essa condição constitui o artifício e o jogo da máquina política, sendo a única que torna legítimos os compromissos civis, os quais, sem isso, seriam absurdos, tirânicos e sujeitos aos maiores abusos (ROUSSEAU, 2012, p. 37).

Nessa perspectiva, Rousseau (2012) admite a igualdade entre os homens, que abdicam de sua liberdade pessoal, para agirem de acordo com uma vontade que se sobrepõe

às subjetividades, isto é, aos caprichos e interesses individuais, em vista da manutenção do pacto social, o que possibilita a organização das relações políticas, sendo esta assegurada pela legislação, que lhe confere o movimento e a vontade (ROUSSEAU, 2012). Dessa forma, a sociedade civil, compreendida também como sociedade civilizada assume a dimensão política, possibilitando, conseqüentemente, a existência do Estado ou do Estado civil, onde todos os direitos e deveres são assegurados pela lei.

Embora os contratualistas apresentem convergências quanto à necessidade do contrato social para o convívio humano civilizado, Rousseau diverge dos demais, pelo fato de defender o princípio da igualdade, em detrimento de Hobbes e Locke que proclamavam o princípio da liberdade. Nessa perspectiva, apenas a sociedade civil, na concepção de Rousseau (2012), passaria a ser fundada por contrato, de modo que o Estado resultaria dessa formação contratual, com a finalidade de servir aos interesses do povo, pelo fato deste ser detentor, em seu entendimento, da verdadeira cidadania e depositário da fonte da vontade geral.

Para que se possam compreender os fundamentos epistemológicos do controle social, a partir da filosofia de Hegel (2000), considera-se a necessidade de se retomar, de forma introdutória, a concepção de sociedade civil e de Estado formulada por este autor. Antes, porém, ressalta-se que, diferentemente da corrente jusnaturalista, o pensamento hegeliano se distingue das concepções formuladas, até então, acerca desse tema, posto que a sociedade civil não coincide mais com o Estado. Nesse sentido, Bobbio (2004) argumenta que:

[...] a sociedade civil não é mais família, que é uma sociedade natural e a forma primordial da eticidade, mas também não é ainda o Estado, que é a forma mais ampla de eticidade e, como tal, resume em si e supera, negando-as e submetendo-as, às formas precedentes da sociedade humana (BOBBIO, 2004, p. 1208).

De acordo com a análise empreendida por Bobbio (2004), em Hegel são identificadas algumas características do Estado na sociedade civil, mas esta ainda não é definida como sua expressão, porque lhe faltava organicidade. Portanto, a sociedade civil como uma faceta do Estado, informava sua dimensão externa, compreendida como “Estado do intelecto”<sup>30</sup>. De fato, com as ideias de Hegel, a distinção entre sociedade civil e Estado ganha contornos mais claros, a partir do século XIX, constituindo-se num dos momentos preliminares do Estado, como expressão, que corresponde à sociedade política.

---

<sup>30</sup> O termo foi utilizado por Hegel (2000) por compreender que a sociedade civil continha elementos do Estado, embora não pudesse ser chamada dessa forma, porque ainda lhe faltava organicidade.

Assim, a sociedade civil, na concepção hegeliana, apresenta-se como mediação entre a sociedade primitiva (a família) e a sociedade em sua forma superior do espírito objetivo (o Estado). Nessa primeira “fase”, Hegel argumenta que pode ser identificada a ocorrência de relações econômicas antagônicas, movidas por necessidades elementares ou existenciais; ao passo que, no “estágio” subsequente, aqui denominado de segunda “fase”, a liberdade emerge como o primeiro e o mais importante direito inalienável do ser humano.

Portanto, a filosofia política de Hegel, que tem como fundamento uma concepção idealista da história, torna-se imprescindível para a compreensão dos fundamentos do tema controle social na contemporaneidade. Assim, corrobora-se com o entendimento de que o pensamento hegeliano, caracteriza-se por sua “grandeza e complexidade, tornando mais incisiva e profícua a compreensão do mundo atual” (AMBRÓSIO & SANTOS, 2008, p. 4979), na medida em que propõe que a sociedade civil e o Estado apresentam-se como unidades dialéticas.

Em sua teoria, acerca de princípios filosóficos do direito, constante da obra *Lineamento da Filosofia do Direito*, Hegel desenvolve um sistema próprio a respeito do espírito objetivo, constituído de três momentos distintos entre si. O primeiro é dedicado ao direito abstrato, por meio do qual demonstra que o princípio universal se manifesta no sujeito como pessoa, de “modo que a personalidade constitui o fundamento do direito formal e abstrato” (NETO, 2009, p. 34). O segundo momento corresponde à moralidade subjetiva, que informa a [...] “determinação da vontade posta no interior é um particular que se relaciona com outros particulares” (NETO, 2009, p. 35). O terceiro momento é o da eticidade, que corresponde à “plena realização do espírito objetivo, princípio onde reside a verdade do direito formal e da moralidade subjetiva, em que a liberdade emerge no “Bem” como uma universalidade abstrata”. (NETO, 2009, p. 35). Compreende-se, assim, a partir das formulações teóricas de Hegel (2000), que esse momento ético é formado por três substâncias, mas que formam uma totalidade orgânica, quais sejam: i) a família (espírito imediato ou natural); ii) a sociedade civil (totalidade das relações dos indivíduos entre si ou a universalidade formal); e iii) O Estado (substância consciente de si) é a síntese dos momentos precedentes ou de todas as determinações; é a expressão mais significativa do espírito objetivo<sup>31</sup> (NETO, 2009).

Com efeito, o movimento dialético para a compreensão do Estado, inaugurado pela filosofia hegeliana, fundamenta-se na unidade constituída pelo Estado Ético Clássico e pela

---

<sup>31</sup> Corresponde à representação do Estado Ético Clássico e do Estado Moderno formulado a partir da dialética hegeliana, o qual se constitui fundamentalmente por sua natureza racional.



subjetividade trazida pelo Estado Moderno<sup>32</sup>, de modo que a instância estatal, dentro dessa concepção dialética, evidencia-se de forma lógica e objetiva como sendo, ao mesmo tempo, anterior e posterior à família e à sociedade civil, compreendida, pois, como fundamento e fim e, por isso mesmo, fruto da vontade<sup>33</sup>, como argumenta o próprio Hegel (2000):

É por isso que, na realidade, o Estado é, em geral, o primeiro. Na sua intrinsecidade, a família desenvolve-se em sociedade civil, e o que há nestes dois momentos é a própria ideia do Estado (HEGEL, 2000, p. 215).

Nessa perspectiva, o Estado, em Hegel (2000), é concebido a partir de uma existência objetiva, como vida real e ética, situado, entretanto, num plano idealista, impondo-se, assim, como possibilidade de conciliação das vontades individuais, isto é, das subjetividades. É a busca da unidade que dá origem a uma vontade universal e, conseqüentemente, a uma moralidade objetiva, definida pelo mencionado autor, como essencial para o exercício da liberdade e para a convivência ética do homem em sociedade.

[...] O indivíduo que vive nessa unidade possui uma vida ética, tem valor, o único valor que existe nessa substancialidade. [...] O fim do Estado é, pois, que vigore o substancial na atividade real do homem e em sua atitude moral, que ele exista e se conserve em si mesmo. [...] É preciso saber que tal Estado é a realização da liberdade, isto é, finalidade absoluta, que ele existe por si mesmo; além disso, deve-se saber que todo o valor que o homem possui, toda realidade espiritual, ele só tem mediante o Estado (HEGEL, 2000, p.39-40).

Com efeito, a sociedade civil<sup>34</sup> se apresenta, nesse contexto, como unidade dialética a ser superada, devido à sua trama de interesses subjetivos, sendo constituída como “campo de batalha dos interesses individuais de todos contra todos, assim se trava aqui o conflito entre esse interesse geral e os interesses da comunidade em particular” [...] (HEGEL, 2000, 289). Compreende-se, assim, que, no Estado de Hegel, não há espaço para o particularismo, o personalismo, tampouco para o imediatismo, haja vista que os conflitos de interesses,

<sup>32</sup> Bobbio *et al* (2004) argumenta que o Estado Moderno deve ser compreendido a partir de uma forma histórica determinada, sendo, portanto, um ordenamento político, que surgiu na Europa a partir do século XIII até o fim do século XVIII ou início do XIX. Trata-se de “uma forma de organização do poder historicamente determinada e, enquanto tal, caracterizada por conotações que a tornam peculiar e diversa de outras formas, historicamente também determinadas e interiormente homogêneas, de organização do poder”.

<sup>33</sup> De acordo com Salgado (1986), a vontade não se confunde com o querer das paixões individuais. A vontade, acrescenta ele: “É o aspecto ativo do pensar ao dirigir-se à exterioridade” (p. 242). Esse atributo é peculiar ao Estado, cuja atuação é resultante de um querer objetivo, que a todos contempla. Portanto, acrescenta-se também que a vontade, em Hegel, passa a ser sinônimo de liberdade, que significa querer-que-se-sabe, o que confere a possibilidade de que seja conservado o aspecto universal.

<sup>34</sup> Neto (2009), explica que a sociedade civil, na concepção de Hegel (2000), se encontra constituída por três classes, assim compreendidas: a) imediata, formada pelos trabalhadores agrícolas; b) reflexiva ou industrial, composta pelo tecido social urbano; e c) classe universal, formada pelos servidores públicos ou pela burocracia estatal.

oriundos da sociedade civil, quando existentes, devem ser resolvidos no Estado, posto que ele (o Estado) dispõe dos meios de alcançar fins particulares, constituindo-se como detentor de uma vontade universal, que corresponde à liberdade plena, fim supremo de cada indivíduo. Assim, evidencia-se, nesse contexto, a função reguladora exercida pela instância estatal, considerada de fundamental importância para que sejam atenuadas as perigosas oposições que surgem no interior da sociedade civil (NETO, 2009).

Ratifica-se, dessa forma, o entendimento de que Hegel é defensor da existência de um ente estatal, que se suprassume à família e a sociedade civil; que seja dotada de uma natureza racional, onde as liberdades subjetivas possam ser exercidas em favor de interesses que se circunscrevem no reino da moralidade e da espiritualidade que tem, no Estado, uma instância dotada de um poder capaz de conciliar os interesses particulares, em favor de uma totalidade idealisticamente representada pela universalidade do bem comum.

Portanto, o Estado, na concepção hegeliana, é o reino onde se realiza a liberdade em seu sentido pleno, é o reino da ordem política e ética, que se impõe pela possibilidade de administrar os indivíduos como se estivessem organizados justapostos socialmente, convivendo, assim, de forma harmoniosa. Compreende-se que essa perspectiva de Estado anula, conseqüentemente, a possibilidade de conflitos e das contradições que envolvem a sociedade civil num plano político, uma vez que estas são suscitadas quando não existe uma instância estatal objetiva e racional para assegurar o exercício da vontade ou da liberdade, como sustentam os princípios basilares da filosofia hegeliana.

Com o constructo teórico-filosófico de Hegel, pode-se compreender que há, de certa forma, uma transformação da sociedade civil em Estado, que passa a existir a partir da “organicidade produzida pela unificação de todas as partes da sociedade que surgiram com a dissolução da família” (PEREIRA, 2008, p. 154). Desse modo, a fragmentação da sociedade civil, a partir de sua configuração primitiva, resulta numa instituição complexa, organicamente unificada, que passa a ser denominada de Estado, sendo este capaz de agregar interesses comuns. Portanto, tal representação de Estado, em Hegel (2000), assume o caráter de ente universal, pela possibilidade de se constituir como guardião de cada indivíduo em particular. Em outras palavras, esse Estado coloca-se numa condição de excelência em relação aos cidadãos, agindo em seu nome (BOBBIO, 2004; BOBBIO, 2007).

Todavia, argumenta-se, à luz do pensamento marxista, que essa concepção de Estado como ente universal, detentor da liberdade, precisa ser superada ou questionada, pois se corrobora com o entendimento de que o Estado representa a síntese de todas as determinações, isto é, como se fosse uma instância capaz de promover a reconciliação entre a

singularidade e a particularidade na universalidade. Com efeito, o Estado, no pensamento marxista, tem como função primordial manter a exploração e a dominação de classe, haja vista que o executivo do Estado moderno é considerado acima de tudo um comitê para administração dos assuntos comuns de toda burguesia (MARX E ENGELS, 1998b): Nesse sentido, Neto (2009, p. 41) explica que o Estado, assim, concebido, nada mais é do que “a mais profunda tipificação dos interesses particulares de uma determinada classe social”. Esse Estado constitui-se, portanto, num instrumento a serviço exclusivamente do projeto de dominação da classe burguesa que, pelo fato de ser proprietária dos meios de produção, também exerce o controle sobre os mesmos e, por conseguinte, sobre a classe trabalhadora.

Acrescenta-se ainda que a contradição que perpassa também a sociedade civil, onde as classes subalternizadas se encontram inseridas, é fomentada pelo próprio Estado, que opera como instrumento de violência organizada de uma classe sobre a outra, para a manutenção do *status quo*. Contudo, o potencial de transformação ou de mudança da direção política ideológica, isto é, do poder político, pode ser exercida também na sociedade civil representada pelas classes subalternizadas, consoante perspectiva gramsciana, sustentada neste trabalho. Assim, ao invés de se conceber o Estado como instância onde ocorre o movimento dialético de reconciliação entre o universal e o particular, adota-se a concepção de Estado Ampliado, onde a disputa pela hegemonia acontece.

A breve discussão, feita até aqui, acerca de algumas das principais ideias dos clássicos da teoria política, permitiu a identificação de elementos que dão sustentação epistemológica ao debate sobre o tema: o controle social na gestão das políticas educacionais no Sistema Municipal de Educação. Dessa forma, passou-se a admitir que, a partir da análise teórico-conceitual, das categorias Estado e Sociedade Civil, o controle social, pode ser caracterizado, no Estado Liberal, pela existência de campos de disputa política, nitidamente distintos, como se situassem em eixos opostos, sem a possibilidade de integração, embora tenham sido verificadas abordagens diversas acerca do tema, a exemplo da perspectiva teórica de Hegel.

Os autores mencionados, nesta seção, também trouxeram relevantes contribuições para que se pudesse analisar a relação Estado e Sociedade Civil, no modo de produção capitalista, mas não apresentam a possibilidade de superação dessa lógica de dominação e de controle social do capital (MÉSZÁROS, 1987), caracterizado por antagonismos.

Por esse motivo, este trabalho adotou como conceito de sociedade civil a perspectiva gramsciana, que a compreende a partir de uma concepção ampliada de Estado; e do conceito de hegemonia. Dessa forma, admite-se, portanto, a sociedade civil um conjunto de operações

privadas a partir das quais se processa a conquista da hegemonia ou do poder hegemônico, cujos aspectos estão sendo aprofundados, subseqüentemente, neste capítulo.

### 1.3 A RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NOS AUTORES MARXISTAS

O significado do termo sociedade civil em Marx passa a ser compreendida como sinônimo de “sociedade burguesa”. Essa sociedade se constitui “espaço onde tem lugar as relações econômicas, ou seja, as relações que caracterizam a estrutura da sociedade, ou a base sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política” (BOBBIO, 2004, p. 1209). A sociedade civil passa a ser, então, concebida como sociedade pré-estatal, assumindo, de acordo com o mencionado autor, a mesma função conceptual atribuída pelos escritores jusnaturalistas,

[...], pois o Estado de natureza ou a sociedade natural, que era exatamente a sociedade das relações naturais ou econômicas entre os indivíduos, de cuja insuficiência nascia a necessidade de evoluir para uma fase superior de agregação (de civilização) que seria a sociedade política ou Estado (BOBBIO, 2004, p. 1209).

Embora Bobbio intentasse a aproximação da concepção de sociedade civil de Marx em relação à perspectiva dos liberais jusnaturalistas, considera-se que há entre esses autores aspectos substancialmente divergentes, que os torna irreconciliáveis do ponto de vista teórico. Dessa forma, Marx, por exemplo, ao se reportar à concepção de Estado de Hegel, considerado por este autor como materialização da razão, utiliza-se de suas contribuições teóricas, com o intuito de criticar o individualismo presente nessa corrente de pensamento (BOBBIO, 2004).

Para tanto, Marx & Engels (1998b) propõem a superação da concepção idealista presente na obra de Hegel, cuja contribuição fora decisiva para a construção das premissas básicas do idealismo alemão. Dessa forma, fazem um apelo, que pode ser considerado contundente, especialmente, no prefácio do Livro “A Ideologia Alemã”, argumentando sobre a necessidade de os homens se libertarem “*das quimeras, das ideias, dos dogmas, dos seres imaginários cujo jugo os faz degenerar*” (MARX & ENGELS, 1998b, p. 01, grifo nosso).

Essa visão realista da história e dos próprios homens, considerados por Marx e Engels (1998b), como seres concretos, inseridos, pois, num determinado contexto e situados numa organização econômica capitalista, torna-se preponderante para a sua concepção de sociedade civil, compreendida a partir das condições materiais em que os seres humanos produzem sua existência material, como afirmam: “ao produzirem os seus meios de

existência, os homens produzem indiretamente a sua própria vida material” (MARX & ENGELS, 1998b, p. 04). Para tanto, evidenciam o fato de que o surgimento da sociedade civil representa, fundamentalmente, o rompimento da sociedade medieval com a sociedade antiga, na medida em que o processo de produção da vida material se transforma:

A sociedade civil abarca o conjunto das relações materiais dos indivíduos no interior de um determinado estágio de desenvolvimento das forças produtivas. Encerra o conjunto da vida comercial e industrial existente numa dada fase e ultrapassa por isso mesmo o Estado e a nação, se bem que deva afirmar-se no exterior como nacionalidade e organizar-se no interior como Estado. O termo sociedade civil surgiu no século XVIII, quando as relações de propriedade se desligaram da comunidade antiga e medieval. A sociedade civil enquanto tal só se desenvolve com a burguesia; todavia, a organização social diretamente resultante da produção e do comércio, e que constituiu sempre a base do Estado e do resto da superestrutura idealista, tem sido constantemente designada pelo mesmo nome (MARX & ENGELS, 1998b, p. 35).

É importante salientar que a perspectiva marxista de sociedade civil é demarcada historicamente, sendo engendrada e justificada no seio da própria classe burguesa, que passa exercer amplo domínio sobre as condições materiais na sociedade capitalista, a partir do Século XVIII, quando ocorre a Revolução Industrial, fenômeno que modifica, substancialmente, as relações de produção da vida material. O Estado, nesse contexto, se organiza e se orienta a partir dessas bases, atendendo, assim, aos objetivos e aos interesses da classe burguesa - detentora dos meios de produção -, a qual estabelece relações de exploração da classe trabalhadora, mediante, pois, a expropriação de sua força produtiva, o que resulta na produção da mais-valia<sup>35</sup>.

Por outro lado, Marx & Engels (1998b), ao empreenderem a análise histórica sobre o surgimento do Estado Moderno, argumentam que este corresponde à propriedade privada, conquistada pela classe burguesa por meio dos impostos. Nesse contexto, explicam que a burguesia, constituída como classe social, consolida-se cada vez mais, de modo que seus interesses passam a assumir um caráter universal. Com a emancipação da propriedade privada da comunidade<sup>36</sup>, isto é, de grupos ou segmentos, sem a sofisticada organização político-

---

<sup>35</sup> Marx, nos Manuscritos Econômicos de 1861 a 1863, explica que trabalho produtivo, portanto, é o que - no sistema de produção capitalista - produz mais-valia para o empregador ou que transforma as condições materiais de trabalho em capital e o dono delas em capitalista, por conseguinte, trabalho que produz o próprio produto como capital (p. 05).

<sup>36</sup> A acepção de comunidade trazida por Marx assemelha-se a um estado, passando a ser “por um lado, a relação recíproca entre proprietários privados livres e iguais, sua aliança contra o mundo exterior – e, ao mesmo tempo, sua garantia. A comunidade baseia-se no fato de que seus membros serem trabalhadores proprietários, pequenos camponeses que cultivam a terra; mas, igualmente, a independência destes consiste em seu mútuo

administrativa, o Estado passa a adquirir “uma existência particular junto da sociedade civil e fora dela; mas esse Estado não é mais do que a forma de organização que os burgueses constituem pela necessidade de garantirem mutuamente a sua propriedade e os seus interesses, tanto no exterior como no interior” (MARX & ENGELS, 1998b, p. 59).

Compreende-se, assim, que o Estado passa a ser legitimado e reconhecido pelas instituições públicas<sup>37</sup> por seu papel eminentemente de mediação, por meio do qual promove sua vinculação política com a sociedade civil, transcendendo-a, em alguns momentos, sem, contudo, deixar de se organizar para a preservação e atendimento de interesses privados, cujo domínio pertence à classe burguesa. Nessa perspectiva, Marx & Engels concluem:

[...] o Estado é a forma através da qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer os seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época, conclui-se que todas as instituições públicas têm o Estado como mediador e adquirem através dele uma forma política (MARX & ENGELS, 1998b, 59).

Partindo dessa premissa, Marx & Engels (1998b) chegam a inferir que há certa unanimidade entre os autores modernos, quanto ao fato de “que o Estado só existe devido à propriedade privada, ideia essa que acabou por ser aceita pela consciência comum” (MARX & ENGELS, 1998b, p. 59), por meio de um processo, que pode ser denominado de ideologizador, na medida em que conduz a uma aceitação “aparentemente” pacífica de preceitos advindos da burguesia, mormente, quanto à existência do Estado, o que ofusca a possibilidade de compreensão crítica das situações de exploração que estão presentes nas condições materiais, encerradas no modo de produção capitalista, o qual exerce considerável controle sobre a classe trabalhadora.

Nessa perspectiva, Marx & Engels (1998b) propõem a superação do modelo de exploração dessa sociedade, em cada momento histórico, por meio de uma ação revolucionária a ser empreendida pelo proletariado, isto é, pela classe trabalhadora, como forma, inclusive, de promover o rompimento com a forma idealista de Estado apregoada por Hegel e que vem servindo, ainda hoje, para a manutenção do *status quo* ou o estado de produção, na acepção do próprio Marx & Engels (1998b). Dessa forma, ratifica-se a concepção dos autores ora aludidos, no que concerne à atuação histórica da sociedade burguesa que, no modo de produção capitalista, se confunde com a própria sociedade civil:

---

relacionamento como integrantes da comunidade, na defesa do *ager publicus* (terra comum) para as necessidades comuns, para a glória comum, etc. (MARX, 1986, p. 70).

<sup>37</sup> Na concepção de Marx e Engels instituições públicas correspondem às organizações sociais privadas, constituídas por classes sociais, que têm no Estado burguês a instância de mediação necessária, para legitimar seus interesses.

As condições em que se podem utilizar forças produtivas determinadas são as condições de dominação de uma determinada classe da sociedade o poder social desta classe, decorrendo do que ela possui, encontra regularmente a sua expressão prática sob forma idealista no tipo de Estado próprio de cada época; é por isso que toda a luta revolucionária é dirigida contra uma classe que dominou até então (MARX & ENGELS, 1998b, p. 23).

Ao se discorrer sobre a relação do Estado e Sociedade Civil em Marx & Engels, pode-se compreender a perspectiva de controle subjacente às ideias desses autores, que passa a ser explicada a partir da dominação de uma classe sobre a outra. Esse domínio se dá por meio da ação articulada do Estado, expressão do Poder Executivo, que desenvolve um conjunto de mecanismos para que os interesses da classe burguesa, - detentora dos meios de produção, - sejam legitimados a despeito de demandas e necessidades apresentadas pela classe trabalhadora ou pelas classes subalternas<sup>38</sup>.

Considera-se que esse tema é abordado de forma mais incisiva, no Livro “O Dezoito Brumário de Louis Bonaparte”, cujo debate fora estabelecido, quando se tentou a derrocada do regime parlamentar francês. Dessa forma, Marx & Engels (2006), descrevem, com sutileza, o papel controlador exercido pelo Poder Executivo (Poder Político), que passara, a partir de então, a ser representado por Bonaparte. Este estadista francês, quando ascende ao poder cria o Ministério de Barrot-Falloux<sup>39</sup>, dissolvendo, conseqüentemente, a Assembleia Constituinte Republicana. Nesse contexto, a sociedade civil com toda a diversidade que lhe é peculiar, ao invés de se constituir num eixo de oposição ao poder absolutista, é dominada, por

---

<sup>38</sup> Na concepção gramsciana, as classes subalternas ou classes subalternizadas constituem-se do subproletariado, do proletariado urbano, rural e também da pequena burguesia, que não se encontravam unidas. Gramsci argumentava que essa união só poderia ocorrer quando essas classes “se convertem em Estado”, quando chegaram a conquistar a direção política do Estado, isto é, a hegemonia. Dessa forma, esclarece que “sua história está, portanto, entrelaçada à história da sociedade civil e, através dela, da história dos Estados ou grupos de Estados”. Partindo dessa premissa, Gramsci propõe para a compressão das classes subalternas, que sejam estudados os seguintes aspectos, elencados por ele, quando redigiu os apontamentos sobre a história dessas classes, nos seguintes termos: *i) formação subjetiva dos grupos sociais subalternos; ii) sua adesão ativa ou passiva às formações políticas dominantes; iii) o nascimento de novos partidos dos grupos dominantes para manter o consenso e o controle dos grupos subalternos; iv) as formações próprias dos grupos subalternos para reivindicações de caráter restritos e parcial; v) as novas formações que afirmam a autonomia dos grupos subalternos, mas nos velhos quadros; e vi) as formações que afirmam monografias e que cada monografia pede um acúmulo muito grande de materiais que são, frequentemente, difíceis de encontrar.* (SADER, 2012, p. 129-130 – grifo nosso). Essas etapas sugeridas por Gramsci se constituem num roteiro necessário à compreensão do movimento político de constituição das classes subalternas, assim como o projeto societário que defendem e as condições que reúnem para o exercício do controle social sobre a atuação do Estado, por meio da conquista da hegemonia. Todavia, esse controle só poderá ser efetivado por meio de uma unidade histórica fundamental considerada concreta, de acordo com a acepção gramsciana, a qual, segundo ele, é resultante das relações orgânicas entre Estado ou sociedade política e “sociedade civil”, sendo este espaço de luta e de disputa, onde as classes subalternas, também, se situam.

<sup>39</sup> O ministério Barrot-Falloux foi o primeiro e último ministério parlamentar criado por Bonaparte (MARX, 2006, p. 23). Trata-se de um ministério constituído por legitimistas (termo atribuído aos movimentos políticos que defendem a aplicação das regras conservadoras) e orleanistas (pode ser definida como uma facção ou partido político francês que surgiu após a Revolução Francesa), compreendido, pois, como um ministério do partido da ordem.

esse Estado controlador, que “mantém sob tutela a sociedade civil, desde suas mais amplas manifestações de vida até suas vibrações mais insignificantes, desde suas formas mais gerais de comportamento até a vida privada dos indivíduos” (*op. cit.* p. 66-67).

Observa-se, assim, que não há espaços para que a sociedade civil ofereça qualquer tipo de resistência ao domínio que se estabelece durante a vigência do governo bonapartista, haja vista que o aparato estatal investe seu poder aniquilador para que a opinião pública fosse, então, silenciada e os órgãos independentes, criados pelo movimento social, paralisados.

[...] Por outro lado, seus interesses políticos forçavam-na a aumentar diariamente as medidas de repressão e, portanto, os recursos e o pessoal do poder estatal, enquanto tinha ao mesmo tempo que empenhar-se em uma guerra ininterrupta contra a opinião pública e receosamente mutilar e paralisar os órgãos independentes do movimento social, onde não conseguia amputá-los completamente (MARX & ENGELS, 2006, p. 66-67).

Assim, a sociedade civil, aqui representada pela burguesia francesa, ao invés de se constituir num eixo de oposição ao Poder Executivo, que lhe era hostil, é também controlada, passando a atuar em função do aniquilamento de todas e quaisquer formas de intervenção política por parte do poder parlamentar. Admite, assim, que essa forma de poder, torna-se irresistível, na medida em que seu domínio perpassa, inclusive, o domínio individual, isto é, a vida privada das pessoas (MARX & ENGELS, 2006).

À luz do pensamento de Marx & Engels (2006), a sociedade civil é, por assim dizer, forçosamente assimilada pela estrutura estatal, sem condições de se contrapor a essa lógica de dominação política e ideológica, exercida pelo Poder Executivo. Essa sociedade é concebida como expressão da própria classe burguesa, que se opõe aos interesses políticos da classe trabalhadora.

Todavia, Gramsci (2000b), sem se afastar dos princípios e fundamentos do pensamento marxista, propõe uma análise diferenciada a respeito da sociedade civil e sua relação com as demais instâncias de poder, o que será enfatizado na seção subsequente. Nesse sentido, o autor em referência define a sociedade civil como a esfera onde as classes organizam e defendem seus interesses e disputam a hegemonia, as quais se encontram situadas na superestrutura, constituindo, assim, o Estado Ampliado juntamente com a sociedade política. Como explica Duriguetto (2007): a sociedade civil se constitui num palco que evidencia um pluralismo de organismos coletivos ditos “privados”<sup>40</sup>. Trata-se, no entendimento desta autora, numa nova configuração da dinâmica social, por meio da qual é

---

<sup>40</sup> Corresponde a associações e organizações, sindicatos, partidos, atividades culturais, meios de comunicação, etc.



possibilitado repensar a política e sua relação com as esferas da vida social, de modo que seja elaborado novos termos de hegemonia, que se constitua em superação do modelo hegemônico.

Considera-se, assim, que o debate contemporâneo acerca do conceito de sociedade civil é introduzido e ampliado pelo escritor comunista sardo Antonio Gramsci, que se propõe ao tratamento analítico mais atualizado do termo dentro do marxismo. De fato, Gramsci (1971c, p. 12-13), concebe a sociedade civil como “um conjunto de organismos comumente chamados ‘privados’, onde a hegemonia e o ‘consentimento espontâneo’ são organizados”. Coutinho (1989, p. 74.) explica que esse conceito é o meio privilegiado “através do qual Gramsci enriquece, com novas determinações, a teoria marxista do *Estado*” (grifo do autor). Assim, para que se tenha o entendimento mais adequado dessa categoria, na perspectiva gramsciana, faz-se necessário associá-la a dois elementos básicos, quais sejam: à concepção ampliada de Estado e ao conceito de hegemonia.

Para tanto, parte-se do pressuposto de que o Estado, em Gramsci, assim como para o pensamento marxista de maneira geral, não representa a materialização concreta dos interesses gerais da sociedade. Ele nasce como necessidade da burguesia para administrar seus interesses, atuando no sentido de reproduzir, na sociedade capitalista, duas classes antagônicas e irreconciliáveis: burguesia e proletariado. Nessa perspectiva, Marx & Engels, no Manifesto Comunista (1998b), argumentam que o Estado burguês, no modo de produção capitalista, além de desempenhar o papel de regular ou de mascarar a luta de classes, cumpre a finalidade de, ao mesmo tempo, estabelecer o equilíbrio da ordem social.

Gramsci (1982), apesar de não ter sido contemporâneo de Marx & Engels, contribui de maneira decisiva para desmistificar essa concepção de Estado burguês capitalista, o que pode ser compreendido a partir do texto que segue:

Este estudo leva também a certas determinações do conceito de Estado, que comumente é entendido como sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercitivo para amoldar a massa popular ao tipo de produção e à economia de dado momento) e não como um equilíbrio da sociedade política com a sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre a sociedade nacional inteira exercida através das chamadas organizações privadas, como a Igreja, os sindicatos, as escolas, etc.), e justamente na sociedade civil em particular operam os intelectuais (Benedetto Croce, por exemplo, é uma espécie de papa leigo e instrumento efficacíssimo de hegemonia ainda quando vez por outra esteja em desacordo com este ou aquele governo, etc.) (GRAMSCI, 1987, p. 224).

Observa-se, que a perspectiva gramsciana, assim compreendida, busca a superação de uma concepção de Estado, caracterizada pela relação antagônica estabelecida entre a

sociedade política e a sociedade civil. Com efeito, ao discorrer sobre o tema, no contexto de uma sociedade burguesa, estimulada pela luta de classes, Gramsci admite a existência do equilíbrio entre a sociedade política e a sociedade civil, consoante concepção de Estado Ampliado, sustentada por ele. Nesse contexto, identifica os intelectuais orgânicos, que são produzidos tanto na esfera estatal assim como na sociedade civil, para o atendimento de suas finalidades e necessidades específicas dessas instâncias de poder. Compreende-se, por conseguinte, que o processo de “elaboração das camadas intelectuais [...] ocorre de acordo com processos históricos tradicionais” (GRAMSCI, 1982, p. 10).

Os intelectuais orgânicos, na acepção de Gramsci, são decisivos para que uma classe exerça influência sobre as demais. Assim, procura demonstrar que a classe dominante, para que seja mantida no poder, não usa apenas da força, representada pelos instrumentos de coerção, mas se utiliza da hegemonia, compreendida aqui como liderança política. Esses intelectuais assumem, nesse processo, um papel preponderante, consistindo em difundir e conservar a concepção de mundo, de modo que sejam atendidos aos interesses da burguesia ou da classe detentora dos meios de produção. Nesse sentido, acrescenta que:

A partir desta concepção da função dos intelectuais, segundo penso, esclarece-se a razão ou uma das razões da queda das Comunas Medievais, isto é, do governo de uma classe econômica que não soube criar a sua própria categoria de intelectuais e, portanto, exercer uma hegemonia além de uma ditadura; [...] As comunas foram, portanto, um estado sindicalista que não conseguiu superar esta fase, tornando-se Estado integral como em vão indicava Maquiavel, que através da organização do exército queria organizar a Hegemonia das cidades sobre o campo [...] (GRAMSCI, 1987, p. 224).

Gramsci argumenta, portanto, que os intelectuais orgânicos atendem às necessidades e aos interesses de determinados grupos dentro da sociedade burguesa, atuando ao nível das superestruturas. Nesse sentido, expõe, por exemplo, que “a burguesia rural, produz notadamente, funcionários estatais, ao passo que a burguesia urbana produz técnicos para a indústria [...]” (GRAMSCI, 1982, p. 10). É a partir da identificação desses intelectuais, que se situam num todo orgânico estabelecendo, entretanto, relação com um determinado grupo social específico, que Gramsci imagina um Estado que possa se constituir de forma ampliada, de modo a contemplar a “Sociedade Política ou Estado” e a “sociedade civil”. Assim, sugere que:

[...] por enquanto, pode-se fixar dois grandes “planos” superestruturais: o que pode ser chamado de “sociedade civil” (isto é, o conjunto de organismos chamados comumente de “privados”) e o da “sociedade política ou Estado”, que correspondem à função de “hegemonia” que o grupo dominante exerce em toda sociedade e àquela de “domínio direto” ou de comando, que se expressa no Estado e no governo “jurídico” (GRAMSCI, 1982, p. 11).

A partir dessa concepção de Estado Ampliado, pode-se compreender que a superestrutura representa um dos eixos em que se situa a sociedade civil, sendo esta constituída de classes sociais distintas, representada por um conjunto de organizações e instituições de caráter privado, a exemplo do sistema escolar, das igrejas, dos sindicatos, dos partidos políticos, das organizações profissionais, entre outros. Essas instituições, na perspectiva gramsciana, lutam entre si pela conquista da direção espiritual e cultural, cujo consenso, ou a hegemonia, “nasce ‘historicamente’ do prestígio que o grupo dominante obtém, por causa de sua posição e de sua função no mundo da produção” (GRAMSCI, 1982, p. 11).

A sociedade política representa o Estado, que, por sua vez, ocupa o outro eixo, dispondo de um conjunto de mecanismos para a manutenção do monopólio da repressão e da violência, sendo este exercido pela classe burguesa. Tais mecanismos se identificam com os aparelhos de coerção controlados pelas burocracias executivas e policial-militar que, de acordo com Gramsci, entram em cena quando “dos momentos de crises no comando e na direção, nos quais fracassam o consenso espontâneo” (GRAMSCI, 1982, p. 11).

Compreende-se, assim, que Gramsci ao conceber o Estado numa perspectiva ampliada, identifica funções sendo desempenhadas de maneira específica tanto pela sociedade civil, assim como pela sociedade política, o que possibilita a organização e a conectividade das partes, de modo que um todo organicamente passa a ser constituído (GRAMSCI, 1982), para atender às exigências do modelo de produção capitalista.

Nesse sentido, pode-se considerar que em relação à sociedade civil, Gramsci distingue-se, conceitualmente, de Marx & Engels, pelo fato daquele se preocupar em mostrar o conjunto de organizações privadas, que integram a sociedade civil, responsáveis por exercer a hegemonia; ao passo que estes se utilizam de tal termo para indicar “o conjunto das relações materiais dos indivíduos dentro de um estágio determinado de desenvolvimento das forças produtivas” (MARX & ENGELS, 1998b, p. 33). Gramsci demonstra, assim, que há uma relação dialética entre a infraestrutura, - que compreende as forças produtivas (sociedade civil) e o Estado que, neste caso, se situa no plano da superestrutura. Não obstante a distinção ora assinalada, os autores em referência, convergem no sentido do reconhecimento de que a sociedade civil (infraestrutura) é responsável pela fundação do Estado (superestrutura).

Portanto, Gramsci mantém, assim, a coerência em relação à doutrina marxista, podendo ser considerado como um dos autores ortodoxos, uma vez que não faz do Estado ou do modo de produção capitalista o sujeito da história. Essa função ele atribui à sociedade

civil, compreendida “como o lugar onde se decide a hegemonia, onde se defrontam diversos modelos de sociedade até prevalecer aquele que vai estabelecer a direção geral na política, economia e cultura” (GRAMSCI, 2000b, p. 134). Desse modo, afirma que:

O exercício “normal” da hegemonia, no terreno tornado clássico do regime parlamentar, caracteriza-se pela combinação da força e do consenso, que se equilibram de modo variado sem que a força suplante o consenso, mas ao contrário, tentando fazer com que a força pareça apoiada no consenso da maioria, expresso pelos chamados órgãos de opinião pública (GRAMSCI, 2000b, p. 95).

A elaboração do conceito de hegemonia em Gramsci decorre de todo um contexto sociopolítico mais amplo, em que alguns fatos se tornam decisivos para a concepção teórica deste autor, entre os quais podemos destacar: surgimento da classe operária, com a Revolução de 1848, surgimento dos partidos políticos socialistas, sindicatos, cooperativas populares, organizações de defesa de classes subalternas, entre outros. Nesse sentido, a dimensão ideológica, advinda desse movimento de ebulição política, da conjuntura ora referendada, torna-se estratégica, de acordo com a perspectiva gramsciana para a conquista e a manutenção do poder, uma vez que os aparelhos privados de hegemonia assumem certa autonomia material, cuja direção política e cultural passa a ser exercida, sobretudo, pelos aparelhos privados que integram a sociedade civil, processo este caracterizado por uma intensa luta de classes.

Assim, diante desse novo cenário, delineado acima, Gramsci considera que os mecanismos de dominação da classe burguesa, com o passar do tempo, foram se tornando cada vez mais complexos, exigindo a definição de estratégias de caráter político e ideológico, não restritos aos mecanismos de coerção. No entendimento de Simionatto (2011), a percepção de Gramsci torna-se ainda mais aguçada em relação à sociedade capitalista moderna, os quais teriam contribuído para a reconfiguração do Estado, devido às novas problemáticas advindas desse modelo de produção da vida material: “O Estado se ampliou e os problemas relativos ao poder se complexificaram na trama da sociedade, fazendo emergir uma nova esfera social que é a sociedade civil” (SIMIONATTO, 2011, p. 68).

Nessa mesma perspectiva, Semeraro (1999) acrescenta que a trágica experiência da Primeira Guerra Mundial, teria sido o divisor de águas, concorrendo para a mudança dos métodos políticos convencionais de dominação. Assim, explica que tal fato provocou, de fato, uma espécie de ruptura, que pode ser considerada irreparável entre massas populares e ideologias dominantes. Portanto, na opinião do mencionado autor, tal fato teria contribuído

para que fosse minada toda a credibilidade dos métodos tradicionais da política baseada, sobretudo, na força e na prepotência, concluindo que:

[...] não se podia mais pensar em administrar o poder apoiando unicamente sobre os sistemas coercitivos. O protagonismo e as aspirações à democracia, crescentemente demonstrados pelos movimentos que despontavam das iniciativas populares, favoreciam a expansão da sociedade civil e revolucionavam totalmente a concepção de Estado (SEMERARO, 1999, p. 67).

Assim, de acordo com Semeraro (1999), em Gramsci há certo alargamento da concepção de Estado e de sociedade civil, em decorrência das complexas e diversificadas manifestações de democracia popular que começam a emergir, no contexto em que sua militância política fora desenvolvida, o que o levou a repensar a política e a elaborar os novos termos da hegemonia. Portanto, o conceito de sociedade civil de Gramsci, resulta dessa nova imersão na realidade, dando origem, conseqüentemente, à constituição de uma nova base para a discussão de temas de caráter político. Dessa forma, o autor em referência, passa a adotar outras categorias analíticas, para a compreensão da realidade sociopolítica, caracterizada pela luta de classes, no modo de produção capitalista, a saber: consenso, liderança intelectual e moral, à direção, à hegemonia. Com efeito, “percebia que os destinos da história e da política seriam decididos, cada vez mais, pela participação ativa das massas e pela criatividade dos diversos grupos organizados na sociedade civil” (SEMERARO, 1999, p. 68).

Ante ao exposto, pode-se considerar a importância da categoria sociedade civil, para a compreensão do controle social, pois, de acordo com o pensamento gramsciano, esta se constitui na possibilidade concreta de construção da sociedade comunista, por meio da guerra de movimentos, para a conquista do consenso, da hegemonia civil. Nesse sentido, Gramsci (2000b) esclarece:

[...] a guerra de movimento torna-se cada vez mais guerra de posição; e pode-se dizer que um Estado vence uma guerra quando a prepara de modo minucioso e técnico no tempo de paz. A estrutura maciça das democracias modernas, seja como organizações estatais, seja como conjunto de associações da vida civil constitui para arte política algo similar às “trincheiras” e às fortificações permanentes da frente de combate na guerra de posição: faz com que seja apenas “parcial” o elemento do movimento que antes constituía “toda” a guerra etc. (GRAMSCI, 2000b, p. 24).

Ressalta-se, nesse contexto, o processo histórico de constituição do Estado Moderno, que, na acepção gramsciana, torna-se particularmente importante, pelo fato de evidenciar a necessidade de engajamento do movimento operário, no processo de luta e de disputa pela hegemonia, o qual precisa, para tanto, organizar-se para reivindicar melhores condições de

vida e de trabalho frente ao Estado burguês. Esse processo resulta, no avanço do enfrentamento político entre as classes sociais (burguesia e classe trabalhadora), o que concorre, conseqüentemente, para a expansão da sociedade civil, - caracterizada pela heterogeneidade de organizações e movimentos sociais, - passando a se constituir numa trincheira importante de disputa pela hegemonia, sendo tal processo compreendido por Gramsci (2000b) como guerra de posição, em que a luta ideológica ganha acuidade, sobretudo no plano cultural.

Nessa perspectiva, considera-se que as instituições educacionais passam a se constituir em “trincheiras” ou espaços adequados de luta pela hegemonia, dada a possibilidade de desenvolverem processos, que poderão vincular ideologias de interesse tanto da classe trabalhadora, assim como da classe burguesa, pois, de acordo com Gramsci (1982, p. 9) “a escola é o instrumento para elaborar os intelectuais de diversos níveis”. Este autor, entretanto, buscou identificar aspectos progressistas na gestão da educação sistematizada, que estivessem articulados à luta em favor da hegemonia da sociedade civil organizada, sugerindo a necessidade dos trabalhadores construírem sua própria visão de mundo e de cultura, a partir da crítica ao modelo centralizador do sistema educacional vigente, caracterizado pela defesa dos interesses da classe burguesa.

Para tanto, recomenda-se, nesse contexto, que seja estabelecida nas instituições educacionais uma nova cultura hegemônica, mediante a participação dos sujeitos envolvidos no processo educacional, em vista da construção de uma “competência coletiva”, por meio da discussão e da crítica colegiada (GRAMSCI, 1982, p. 120), que possibilite aliar a competência técnica aos interesses da classe trabalhadora, nos seguintes termos:

Coloca-se a questão de modificar a preparação do pessoal técnico político, integrando sua cultura de acordo com as novas necessidades [...] que integrem – sob a forma colegiada – a atividade deliberativa. [...]. Um tipo de colegiado deliberativo, que busca incorporar a competência técnica e necessária para operar de um modo realista [...] Através da discussão e da crítica colegiada [...] cria-se também condições para o surgimento de um grupo hegemônico de intelectuais [...] (GRAMSCI, 1982, pp. 119-120).

Compreende-se, assim, que a gestão colegiada é um tema recorrente no pensamento gramsciano, conforme referência feita também por este autor aos Conselhos de Fábrica, considerados instrumentos importantes de luta da classe trabalhadora, no sentido da defesa e conquista de direitos sindicais, assim como para a apropriação do processo de produção. Dessa forma, Gramsci considerava que seria possível empreender ações, em vista do controle social, isto é, da construção da contra-hegemonia, pelo proletariado:

[...] Através do conselho de fábrica, os operários devem intervir na organização do trabalho e estabelecer um poder democrático na fábrica, que depois se propagar-se-á das fábricas para o campo, até transformar-se em poder, na sociedade e no Estado (GRAMSCI, 1987, p. 120).

Assim, observa-se que Gramsci evidencia o grande potencial das ações a serem implementadas pelos Conselhos de Fábrica, como expressão concreta de um poder democraticamente constituído. Todavia, ressalta a necessidade desses órgãos colegiados articularem-se de forma ampla com os segmentos da sociedade civil organizada, em vista da defesa dos interesses das classes trabalhadoras, pois considerava que a conquista da hegemonia pelo proletariado, deveria ocorrer no âmbito da sociedade civil, cuja vitória haveria de ser verificada no terreno do Estado (GRAMSCI, 2000b).

Nessa perspectiva, pode-se compreender que este autor propõe uma concepção de Estado em que a sociedade civil possa participar, efetivamente, de modo a buscar construir, no seu interior, ações contra-hegemônicas que lhe garantam a materialização de suas vontades, em atendimento às suas necessidades, o que corresponde ao controle social, por meio das classes subalternas, na acepção gramsciana. A esse respeito, Nogueira (2005) acrescenta que:

Gramsci pensava numa sociedade civil que se poderia chamar de *político-estatal* (grifo do autor), de modo a acentuar que nela, a política comanda: luta social e luta institucional caminham juntas, articulando-se a partir de uma estratégia de poder e hegemonia (NOGUEIRA, 2005, p.191).

Nesse sentido, convém ressaltar a fórmula proposta pelo próprio Gramsci que expressa claramente tal entendimento, nos seguintes termos:

Na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido, seria possível dizer, de que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia coraçada de coerção (GRAMSCI, 2000, p. 244).

Com efeito, ressalta-se que a concepção de Estado Ampliado, ora evidenciada, torna-se imprescindível para a sustentação teórica da análise do controle social no Sistema Municipal de Ensino de Castanhal – PA, por meio da atuação das classes subalternizadas, no Conselho Municipal de Educação. Para tanto, foi analisada a participação da sociedade civil (integrada, também, pelas classes subalternas), inserida no Órgão de controle social, o que possibilitou a compreensão das relações estabelecidas com a Sociedade Política (representada pelo Poder Executivo), no que tange à definição de prioridades para as políticas educacionais, em atendimento aos interesses das classes subalternizadas. Assim, parte-se do pressuposto de

que as classes subalternas, em disputa na sociedade civil, poderão desempenhar um papel decisivo na construção da contra-hegemonia, na medida em que atuam diretamente na esfera estatal, podendo interferir, na esfera pública, por intermédio das organizações sociais que lhe representam, a fim de que possam se constituir.

[...] em espaço onde são elaborados e viabilizados projetos globais de sociedade, se articulam capacidades de direção ético-política, se disputa o poder e a dominação. Um espaço de invenção e organização de novos Estados e novas pessoas. Um espaço de lutas, governo e contestação, no qual se formam vontades coletivas (NOGUEIRA, 2005, p. 191).

Nesse contexto, o desafio com que a sociedade civil se depara, hoje, consiste em romper com a lógica hegemônica de dominação do Estado Neoliberal (que concorre para o enfraquecimento e o esvaziamento das lutas sociais), em vista da construção de convivência societária, orientada pelo princípio da gestão democrática, de modo que as políticas sociais sejam definidas e implementadas de forma inclusiva, em atendimento às demandas das classes subalternizadas.

Considera-se, dessa forma, que as classes ora referidas são representadas por entidades e organizações que integram a sociedade civil, que poderão assumir papel ativo no processo de gestão de temas de interesse público, agindo não só no sentido da reivindicação e da contestação, mas, também, na definição e implementação de ações que possam interessar aos segmentos sociais, representados nas instâncias colegiadas de deliberação, de modo a contribuir para a compreensão de um “Estado”, que seja reflexo de uma concepção de classe social. Daí, portanto, a importância atribuída aos conselhos gestores das políticas sociais, como *locus* de atuação da sociedade civil, onde os processos hegemônicos são também operados.

Compreende-se, em suma, à luz da concepção gramsciana que a função da sociedade civil, consiste em operar em prol da manutenção do consenso de uma classe sobre a outra, por meio de seus aparelhos privados, de modo que uma classe passa a exercer influências políticas e ideológicas sobre as ações do Estado. Nesse sentido, o Estado, - sem que seja concebido como sujeito da história, - assume um lugar central nesse processo de conquista da hegemonia, constituindo-se, por conseguinte, num espaço político decisivo para a efetivação das ações de controle social, por meio da unificação das classes ou grupos subalternos. Porém, esclarece Liguori (2003, p. 180), que essa centralidade conferida ao Estado, deve ser entendida “[...] no sentido de que os sujeitos da história, que são as classes sociais, só podem



verdadeiramente se tornar hegemônicos na medida em que avaliam a si mesmos como capazes de ‘tornar-se Estado’.

Com efeito, a consciência de classe, de acordo com o próprio Gramsci, contribui para o fortalecimento da consciência de Estado, especialmente em relação às classes subalternas que ainda não se encontram unificadas, ficando, assim, impedidas de se tornar Estado e de exercerem, conseqüentemente, o controle social. Dessa forma, justifica o mencionado autor, que a “escassa compreensão do Estado significa escassa consciência de classe” (GRAMSCI, 1987, p. 192).

#### 1.4 A SUPERACÃO DA DICOTOMIA ESTADO/SOCIEDADE CIVIL NA PERSPECTIVA GRAMSCIANA

A sociedade civil, na concepção de Estado Ampliado de Gramsci, assume um papel político e estratégico importante, constituindo-se, no modo de produção capitalista, numa nova esfera de poder estatal, conforme o demonstrado na seção anterior. Com efeito, o Estado passa, compreender, por conseguinte, “o conjunto de relações sociais que a engloba o devir concreto da vida cotidiana, da vida em sociedade, o emaranhado de instituições, ideologias, projetos e interesses de classe distintos e, portanto, espaço de disputa pela hegemonia” (SIMIONATTO, 2011, p. 71). Todavia, a sociedade capitalista moderna, vem sendo caracterizada pela fragmentação da totalidade do real, na medida em que promove a cisão entre a sociedade civil e o Estado (Estado Político), como forma de manutenção da hegemonia de uma classe, o que contribui para que sejam anulados os embates políticos e ideológicos, estabelecidos, sobretudo, na arena pública entre distintas classes sociais, que se defrontam na esfera estatal, na disputa pelo poder, isto é, pela direção política.

Assim, ao propor o debate a respeito do controle social, por meio da atuação do Conselho Municipal de Educação, no Sistema de Ensino de Castanhal, considera-se a necessidade de evidenciar o fato de que, no pensamento liberal, a análise caracterizada pela dicotomia entre Estado e sociedade civil, compromete ou inviabiliza a perspectiva sustentada neste estudo, como possibilidade de conquista da hegemonia por parte das classes subalternas, que integram a sociedade civil (constituída, pois como terreno propício da luta de classe, cuja disputa se dá na superestrutura). Vale ressaltar, de acordo com o próprio Gramsci (1977), que a sociedade civil aparece, não de forma fragmentada ou segmentada, mas “como conjunto de

organismos chamados ‘privados’ que correspondem à função de hegemonia que o grupo dominante exerce sobre toda a sociedade” (p. 1578).

Nesse sentido, Correia (2005) esclarece que é a partir da concepção de Estado Ampliado, onde se estabelece a luta pela manutenção do consenso, para além das forças coercitivas, de modo que haja incorporação das demandas das classes subalternas, em detrimento das classes dominantes, “[...] que se abre a possibilidade de o Estado ser controlado por essas classes, a depender da correlação de forças existentes entre os segmentos sociais organizados na sociedade civil” (CORREIA, 2005, p. 60). Essa concepção de controle social pressupõe, conseqüentemente, a compreensão da sociedade civil como espaço heterogêneo, sendo, pois, constituída de classes sociais, que são caracterizadas por conflitos e interesses divergentes, mas que lutam entre si pela conquista da hegemonia, da direção política e ideológica dentro do Estado, no campo da superestrutura.

Com efeito, a concepção de Estado Ampliado, oriunda do campo teórico do marxista italiano Antonio Gramsci, pressupõe que a sociedade política e a sociedade civil, não se separem como se estivessem em eixos opostos; ao contrário, essas duas esferas de poder interagem na superestrutura ao estabelecerem uma relação dialética, constituindo uma unidade a partir das “condições objetivas da realidade e a vontade de organização dos sujeitos ativos, capazes de construir o bloco histórico” (SEMERARO, 1999, p. 05). Todavia, para que se possa compreender em que se fundamenta essa dicotomia, assim como a necessidade de superá-la, a partir das esferas do real, será enfatizada a concepção de sociedade civil e de Estado, que vem sendo sustentada pelo pensamento liberal.

Pode-se questionar, *a priori*, em que momento essa dicotomia passa a ser caracterizada, de forma mais direta, no Estado liberal. Do ponto de vista histórico, essa dicotomização ou tendência maniqueísta começa a ser evidenciada a partir da década de 1980, por ocasião da derrocada do socialismo do Leste Europeu e com a “crise” do Estado do *Bem Estar Social*, o que teria contribuído para que fosse processado, em nível mundial, certa reatualização dos valores e tradições liberais, sendo tal processo motivado por um conjunto de argumentos, que podem ser assim compendiados:

[...] a multiplicidade das demandas acerca de serviços e gastos públicos inflacionou e sobrecarregou o sistema político (*Welfare State*), levando à ‘ingovernabilidade’ e, assim, à crise do Estado e da política, expressa na paralisia de sua capacidade decisória, crescimento das burocracias, congestionamento do espaço da iniciativa privada, crescimento de lobbies etc. (DURIGUETTO, 2007, p. 87).

Diante do cenário, assim caracterizado, a ofensiva neoliberal passou a advogar, por meio da tese defendida inicialmente por Hayek<sup>41</sup> “de que o ‘caminho’ seguido pelos países centrais no pós-guerra, marcado por uma grande intervenção do Estado na vida social, representa um ‘caminho’ para a ‘servidão’, por dela decorrer a limitação das liberdades individuais” (DURIGUETTO, 2007, p. 88). A sustentação dessa tese se dá por meio de medidas que implicam, em linhas gerais, a restauração do mercado, - como instância mediadora central na regulação das esferas da vida social - e a redução da intervenção do Estado na dinâmica da vida social<sup>42</sup>. Essas duas estratégias, que podem ser consideradas macroestruturais das políticas neoliberais, constituem-se, dessa forma, “fundamentos de um novo projeto social e a única alternativa para a democracia” (cf. *idem, ibidem*).

Nessa perspectiva, Semeraro (1999) argumenta que a sociedade civil passa a ser compreendida como esfera autônoma, das livres atividades econômicas, sendo regulada, por conseguinte, pelas regras “naturais” da liberdade econômica. Assim, suas atividades são desenvolvidas, em vista do fortalecimento das relações mercantis, sem sofrer a regulação por parte do Estado. Portanto, a sociedade civil apresenta-se como portadora de uma racionalidade e de uma subjetividade que emana do próprio mercado, circunscrevendo-se, conseqüentemente, no âmbito das instituições privadas. Essa racionalidade pressupõe o alcance da racionalidade política da sociedade civil, cuja atuação se restringe ao atendimento da necessidade de expansão do mercado e da livre concorrência. Com base nessas premissas, verifica-se a sustentação de um modelo neoconservador de sociedade civil, pautada pelos princípios liberais, sendo compatível ou equivalente ao mercado.

Observa-se, assim, que a sociedade civil passa a ser reatualizada como expressão dos interesses particulares tendo, pois, no mercado, sua racionalidade (DURIGUETTO, 2007), a qual se encontra diretamente associada à dimensão política, de modo que a lógica mercantil passa ser legitimadora ou reguladora das relações sociais. Essa lógica se caracteriza pela necessidade de serem preservados valores como o individualismo e a competitividade. Portanto, com a transformação da sociedade civil em espaço privado, cuja atuação se restringe aos interesses do mercado, tem-se, conseqüentemente, a fragilização ou a inadequação do controle social, no sentido da consecução de um bem comum ou construção de outro projeto

---

<sup>41</sup> A mencionada tese é apresentada no Livro “O caminho da servidão”, sendo a mesma corroborada por outros autores liberais a exemplo de Friedman e Nozick.

<sup>42</sup> O Estado passa a exercer uma função mínima em relação à garantia de direitos sociais e políticos, desenvolvendo, por outro lado, ações no sentido da máxima valorização do capital, conforme receituário neoliberal.

societário de interesse das classes subalternas, a ser conquistado por meio da hegemonia, de modo que sejam superados os princípios liberais, pois, como afirma Duriguetto (2007, p. 89):

É com uma sociabilidade competitiva e individualista e suas implicações na desagregação dos grupos organizados, desativando mecanismos de negociação de interesses coletivos e eliminando direitos adquiridos, que teremos uma sociedade civil que colabora com a governabilidade política.

Compreende-se, por conseguinte, que a sociedade civil, com a heterogeneidade que lhe é peculiar, no contexto de uma sociedade capitalista, contribui ou desenvolve suas ações em função de uma governabilidade política que se orienta pela necessidade de manutenção de valores que situam no campo liberal burguês, a exemplo da individualidade e da competitividade, em detrimento de uma organização social mais ampla, que possa ser mobilizada para o atendimento de interesses das classes mais empobrecidas ou “subalternas”, cujos direitos sociais possam ser conquistados de forma democrática.<sup>43</sup>

A organização institucionalizada, por meio dos conselhos das políticas sociais, se fossem, de fato, influenciada politicamente pela classes trabalhadora, poderia se constituir num dos mais importantes *locus* de atuação da sociedade civil, para a construção de pactos e acordos coletivos, por meio de processos contra-hegemônicos, em vista de outro projeto societário, o que implicaria a superação da dicotomia ora mencionada.

Nesse sentido, questiona-se o papel exercido pelo Estado, entendido, aqui, como sociedade política. A explicação para este questionamento pode ser encontrada, originalmente, nos Clássicos da Economia Política, isto é, pelos jusnaturalistas, a exemplo de Locke (2008) ao argumentar que cabe ao Estado tão somente preservar o direito natural à propriedade privada, para tanto, deverá exercer, assim, uma postura de neutralidade, de modo a se constituir num espaço público, cujas ações são desenvolvidas para assegurar as condições do livre mercado, da livre concorrência, a qual passa a ser estabelecida no âmbito da sociedade civil. Desse modo, os serviços oferecidos pelo Estado tem a finalidade precípua de apaziguar os conflitos sociais, para que não haja prejuízos ou comprometimento de uma lógica econômica que se sustenta sob a égide do capital. Nessa perspectiva, Correia (2005) argumenta que o Estado “se encarrega apenas dos serviços que não interessam ao mesmo” (p. 49), isto é, ao próprio mercado.

---

<sup>43</sup> A concepção de democracia aqui apresentada filia-se à corrente de pensamento marxista, sustentada por Coutinho (2000), que a define como democracia de massas. Todavia, o mencionado autor argumenta que a perspectiva democrática sustentada por ele pressupõe um processo de construção, uma dinâmica que conduz ao que se pode denominar de democratização das relações sociais, que se aprofunda “e que combina indissolúvelmente reformas políticas com reformas econômicas e sociais” (p. 129).

O Estado Liberal (Sociedade Política), no modo de produção capitalista, representa o “ente” Público, desarticulado da base econômica, existindo quase que exclusivamente para proteger o exercício da liberdade, de modo que sejam preservados valores a exemplo da livre iniciativa, da autonomia e da preservação dos direitos individuais. A sociedade civil constitui-se, assim, como “o espaço do privado” em oposição ao público, cuja centralidade é verificada na propriedade privada, sendo esta, de acordo com Chauí (1995), caracterizada pela diversificação das classes e grupos sociais, que, embora sejam pluralizadas<sup>44</sup>, aparecem circunscritas no mesmo âmbito de atuação, como se pudessem ser portadoras de uma natureza comum, como espaço hegemônico, onde não se admite a possibilidade de divisão de classes sociais. Sendo assim, os interesses que circulam no “mercado”, não levam em conta demandas e necessidades individuais, uma vez que esses interesses se apresentam como universais, servindo, dessa forma, para abstrair o caráter de estratificação social, isto é, de classe (CORREIA, 2005).

Nessa supremacia do mercado, em que os indivíduos são considerados livres, podendo conquistar o que desejam, consolida-se o discurso ideológico de que todos têm as mesmas oportunidades e que podem, dessa forma, atingir seus objetivos, de acordo com o princípio da equidade. Ou, como, afirma Duriguetto (2007, p. 89): “cada um, de acordo com sua escolha, capacidade, aptidão e sorte, tem liberdade para aproveitar as oportunidades oferecidas no mercado”. Assim, as desigualdades sociais são resultantes da incapacidade do cidadão ou da falta de esforço dos indivíduos em aproveitar as oportunidades oferecidas livremente pelo mercado.

Essa concepção liberal, como foi dito anteriormente, serve para reforçar ainda mais a dicotomia entre o Estado e a sociedade civil, passando-se a admitir a existência da Sociedade Política dissociada da sociedade civil. Correia (2005, p. 50) acrescenta que essa dicotomia “tem como eixo a mistificação da relação entre estrutura econômica e a superestrutura política, cortando os nexos estruturais que as interligam”. Com essa postura, admite a mencionada autora, que o Estado assume uma condição de isenção política, na medida em que nega a existência de classes. Considera-se que, embora essa separação seja evidenciada no campo da superestrutura, as instituições políticas que representam esse Estado se encontram vinculadas à ideologia da classe burguesa, operando, conseqüentemente, em favor de seus interesses.

---

<sup>44</sup> Refere-se à diversificação existente no âmbito da sociedade civil, onde ocorre, de acordo com Chauí (1995), relações econômicas de produção, distribuição, acumulação de riqueza e consumo de produtos que circulam através do mercado.

Com efeito, pode-se afirmar que a dicotomia ora assinalada, reflete os interesses dos defensores do projeto e ideologia neoliberais, no sentido de que a sociedade civil, concebida, assim, como espaço homogêneo, seja responsabilizada pela realização de ações que sugerem voluntariedade, filantropia ou ainda práticas tradicionais de solidariedade, em detrimento de sua participação política, no sentido de que seja portadora dos interesses de determinadas classes, isto é, das classes subalternas, na acepção gramsciana (GRAMSCI, 2000b). Portanto, a perspectiva de controle social em Gramsci, não é nem do Estado e nem da sociedade civil, mas das classes sociais, que se encontra em disputa pela direção política, isto é, pela hegemonia no seio da sociedade civil, uma vez que esta é compreendida como momento do Estado, onde a luta de classes se estabelece em vista da conquista do poder, isto é, da direção intelectual e moral.

Essa dicotomização reflete uma abordagem positivista de estratificação da sociedade, podendo ser explicada como uma tendência em tornar autônomas as esferas do real, por meio da compartimentalização em setores, sem que sejam estabelecidas as devidas interconexões (CORREIA, 2005; DURIGUETTO, 2007). Com essa formulação, pode-se aduzir que o Estado é considerado o “primeiro setor”, o qual representa a esfera política, compreendida também como esfera pública; o mercado é reconhecido como o “segundo setor”, estando vinculado às questões de natureza econômica; e o “terceiro setor” corresponde à sociedade civil, constituída, pois, como representação homogênea dos interesses populares (MONTAÑO, 2010).

Essa forma de fragmentação, explica ainda Montañó (2010), produz um efeito político e ideológico de segmentação da totalidade social, na medida em que são desmontadas as articulações existentes entre Estado, sociedade civil e mercado que, de acordo com a perspectiva marxista, se encontram mutuamente interligados ou interconectados. Além disso, acrescenta o mencionado autor, há uma tentativa de desistoricizar<sup>45</sup> a realidade, por meio da adoção de esquemas de caráter liberal, positivista e neopositivista<sup>46</sup>.

Com essa formulação são identificadas duas grandes “esferas” para a compreensão do real: o público que corresponde ao Estado; e o não-estatal, que, por sua vez, compreende o mercado e a sociedade civil. Portanto, para Montañó (2010), essa teria sido a forma

---

<sup>45</sup> O mencionado termo opõe-se, pois, imediatamente ao sentido atribuído à categoria totalidade, como um dos elementos constitutivos do materialismo histórico dialético, de acordo com a perspectiva marxista.

<sup>46</sup> Os esquemas neopositivistas, que são utilizados para a compreensão da realidade, podem ser representados por teorias que se orientam, por exemplo, de métodos funcionalistas, estruturalistas, sistêmicos, entre outros.

encontrada pelos autores do “terceiro setor”<sup>47</sup>, para que fosse, então, solucionado o problema da dicotomia de inspiração liberal, que identifica a esfera estatal como esfera política e o mercado como esfera privada, de modo que essa oposição “público/privado” passaria a ser superada mediante o surgimento de uma nova esfera: “público, porém, privado”. Nesse sentido, Duriguetto (2007, p. 183) argumenta que esse setor passaria a atuar “como espaço de interseção no desempenho de funções públicas a partir de espaços/iniciativas privadas, articulando o público e o privado”. Dessa forma, a sociedade civil, convertida em “terceiro setor”, como acrescenta a mencionada autora: “[...] passa a representar o espaço de tudo que não é Estado, mas também de tudo que não é mercado” (cf. *idem, Ibidem*).

Nesse movimento ideológico, que transforma a sociedade civil em “terceira via” alternativa de sociabilidade<sup>48</sup>, quer seja em relação ao mercado, quer seja em relação ao Estado, Duriguetto (2007) identifica a existência de duas tendências teórico-políticas, sendo, assim, compreendidas: a primeira, denominada de “tendência regressiva”, que tem como tônica central o mercado, esfera reguladora das relações sociais; e uma tendência supostamente “progressista”, que concebe a sociedade civil, como espaço privilegiado de interação social. Montañó (2010) acrescenta, por conseguinte, que o termo “terceiro setor” tem sua origem nessa última tendência, constituindo-se, assim, na possibilidade de superação teórico, prático e política, da dicotomia ora caracterizada pela separação da esfera pública (ou esfera estatal) da esfera privada (mercado).

No Brasil, essa tendência de associar a sociedade civil ao “terceiro setor”, como instância capaz de promover a interseção entre o público e o privado, tem sua origem, de acordo com Duriguetto (2007), na concepção de sociedade civil como espaço da representação homogênea dos interesses populares, sendo esta noção verificada de forma hegemônica “nos discursos e nas ações práticas políticas dos movimentos sociais da segunda metade da década de 1970 e início da década seguinte” (DURIGUETTO, 2007, p. 183).

---

<sup>47</sup> Montañó (2010) explica que o “terceiro setor” deve ser entendido como uma forma de desresponsabilização do Estado, de desoneração do capital e de auto-responsabilização do cidadão e da comunidade local para esta função típica do modelo liberal ou que interessa ao seu funcionamento.

<sup>48</sup> Adota-se, neste trabalho, a perspectiva crítica de Antônio Gramsci (1999), que argumenta do sentido de que a sociabilidade pode ser explicada pelo que denominou de ‘conformismo social’ que submete homens e mulheres às condições de um determinado ordenamento político, econômico, social e cultural (GRAMSCI, 1999). Rejeita-se, portanto, a perspectiva neoliberal que vem sendo sustentada no século XXI, considerada também como a sociabilidade neoliberal da Terceira Via, definida também como nova forma de ‘cidadania ativa, que passa a ser caracterizada por ações relacionadas ao empreendedorismo, à competitividade, ao trabalho voluntário e à colaboração social. Com efeito, a sociabilidade considerada adequada para os propósitos deste trabalho se explica como resultante de uma construção histórica dos seres humanos, de forma coletiva, por meio da qual produzem e reproduzem objetiva e subjetivamente sua própria existência, como constructo social, o qual se realiza num contexto histórico concreto. Nesse sentido, o ser humano passa a ser caracterizado por sua dimensão natural e histórica, reunindo em si a totalidade das forças materiais e culturais, que se desenvolvem num tempo histórico, por meio de múltiplas mediações (GRAMSCI, 1999; MARX & ENGELS, 1984).

Todavia, naquele contexto, a utilização do termo sociedade civil tinha uma conotação diferente do sentido que lhe é atribuído, hoje, como explica a mencionada autora: “a oposição Estado/sociedade civil servia para demarcar o espaço ‘civil’ como espaço dos movimentos populares e da luta antiditatorial, contra o espaço do Estado militarizado” (DURIGUETTO, 2007, p. 184). Portanto, a sociedade civil, representava no principal eixo de oposição ao Estado ditatorial, justificando-se a partir de um fundamento histórico concreto, embora essa forma de homogeneizar a sociedade civil pode ser considerada equivocada, pois, mesmo naquela conjuntura sociopolítica, os movimentos sociais constituíam-se de natureza distinta, apresentando, por esse motivo, demandas e interesses nem sempre convergentes.

A tentativa de superação da dicotomia Estado/sociedade civil e, conseqüentemente, o fortalecimento desta última, por meio da utilização do termo “terceiro setor”, atende, na verdade, ao projeto e à ideologia neoliberais, que vem se consolidando, especialmente, hoje, nos discursos e na gestão das políticas públicas. Todavia, deve-se compreender que essa forma de construção teórica e prática, conforme o já mencionado nesta seção, serve para a diminuição do papel do Estado (Estado político), quanto ao tratamento da “questão social”<sup>49</sup>, de modo a destituir as conquistas da Constituição Federal de 1988 (DURIGUETTO, 2007). Nesse sentido, Montão (2010), considera que o “terceiro setor” deve ser compreendido como forma de alteração da resposta social à “questão social”, o que implica: [...] “a desresponsabilização do Estado, a desoneração do capital e a auto responsabilização do cidadão e da comunidade local para esta função típica do modelo neoliberal ou funcional a ele” (MONTAÑO, 2010, p. 185).

Entretanto, considera-se que essa forma de oposição entre Estado e sociedade civil, público e privado, advinda da corrente de pensamento de inspiração neoliberal, apresenta-se como um dos problemas mais importantes a serem enfrentados, do ponto de vista ideológico e político, para que o controle social seja efetivado, de acordo com a concepção de Estado Ampliado, sustentada neste estudo, pois a oposição ora mencionada, contrapõe-se, radicalmente, à perspectiva marxista, que tem como “eixo a contradição capital/trabalho e a centralidade na oposição das classes dela decorrente” (CORREIA, 2005, p. 50).

Nessa perspectiva, considera-se de fundamental importância esclarecer o fato de que a sociedade civil, na acepção gramsciana, adotada como categoria temática deste estudo, difere da sociedade civil, representada pelo “terceiro setor”, a qual vem sendo sustentada pela

---

<sup>49</sup> A questão social, no entendimento de Raichelis (2006): “é a expressão das desigualdades sociais produzidas e reproduzidas na dinâmica contraditória das relações sociais, e, na particularidade atual, a partir das configurações assumidas pelo trabalho e pelo Estado, no atual estágio mundializado do capitalismo contemporâneo” (RAICHELIS, 2006, p. 01).



corrente de pensamento de inspiração neoliberal. Portanto, argumenta-se acerca da necessidade de evidenciar a concepção de sociedade civil a partir de sua inserção na totalidade<sup>50</sup> social e histórica, de modo que seja possível superar interpretações que sugerem uma sociedade civil caracterizada por sua divisão em esferas denominadas de setorializadas e autonomizadas. Com efeito, essa concepção parte do princípio de que as organizações da sociedade civil não podem ser compreendidas pela homogeneidade, tampouco pela isenção da contradição de classes, uma vez que “expressam tanto os interesses da classe dominante na esfera econômica e seus desdobramentos na lógica estatal quanto os das classes subalternas” (DURIGUETTO, 2007, p. 185).

A distinção dessas duas acepções de sociedade civil contribui ainda para que sejam identificados os fundamentos políticos de cada uma dessas abordagens, pois se a perspectiva neoliberal nega a contradição de classes, os interesses divergentes, as disputas políticas e ideológicas, a concepção gramsciana, contraditoriamente, admite a heterogeneidade dos movimentos e organizações sociais, que se caracterizam por atividades políticas que refletem interesses de classes, que podem ser divergentes e, portanto, conflitantes do ponto de vista ideológico.

Nesse sentido, Duriguetto (2007), esclarece que os interesses ideopolíticos dessas duas concepções diferem radicalmente entre si, pois se os objetivos das organizações do “terceiro setor” voltam-se para a construção do “bem comum”, por meio de uma negociação harmônica, de modo que os interesses de classes sejam ignorados, sem que haja, conseqüentemente, questionamento acerca da lógica do sistema capitalista, “os da sociedade civil do marxista italiano é o de lutar pela manutenção da hegemonia dos fundamentos desse sistema ou da construção da contra-hegemonia que se materializará na formação de um novo projeto societário” (DURIGUETTO, 2007, p. 185).

Embora na concepção de Estado Ampliado trazida, por Gramsci, estejam presentes a disputa de projetos societários que se movimentam; seja no sentido da manutenção dos fundamentos do sistema capitalista, seja no sentido de sua superação, a partir da construção da contra-hegemonia, considera-se que o controle social para que seja efetivado, de acordo com a concepção sustentada neste trabalho, deve ocorrer por meio da conquista da hegemonia por

---

<sup>50</sup> Correia (2005) explica que “a totalidade em Gramsci é aprendida no seu conceito de Bloco Histórico, que leva em conta todas as determinações da realidade social na articulação entre estrutura e superestrutura” (p. 51). Gramsci (1999, p. 250) afirma que a “estrutura e as superestruturas formam ‘um bloco histórico’, isto é, o conjunto complexo e contraditório das superestruturas é o reflexo do conjunto das relações sociais de produção, cuja reciprocidade é precisamente o processo dialético do real”. Compreende-se, assim, que Gramsci passa a considerar a determinação econômica da realidade social, embora a centralidade de suas análises esteja relacionada à política, porém, como argumenta a mencionada autora “não o faz sem conectá-la às relações sociais de produção” (p. 51).

parte das classes subalternas. Esse processo pressupõe a atuação político-propositivas dessas classes em relação às políticas públicas educacionais, para que se convertam no atendimento de suas necessidades. Para tanto, Correia (2005) argumenta que o controle social, na perspectiva das classes subalternas, “visa a atuação de setores organizados na sociedade civil que as representam, na gestão das políticas públicas, no sentido de controlá-las para que atendam, cada vez mais, às demandas e aos interesses dessas classes (CORREIA, 2005, p. 65).

Para que o controle social seja viabilizado de acordo com o argumento da mencionada autora, as classes subalternas precisam se reconhecer como integrantes da sociedade civil, onde diferentes interesses de classes entram em disputa pela hegemonia. Nesse sentido, faz-se necessário que estas sejam dotadas de capacidade ético-política, a fim de que possam reunir condições de interferirem na gestão pública, de modo a atuarem no sentido de “orientarem as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses dessas classes” (CORREIA, 2005, p. 65), processo este que se materializa por meio da conquista da hegemonia, na sociedade civil e no Estado (Sociedade Política).

Compreende-se, em suma, que o controle social, na sociedade civil pressupõe que as classes subalternas conquistem, efetivamente, “cada vez mais consenso na sociedade civil em torno do seu projeto de classe, passando do momento ‘econômico-corporativo’ ao ‘ético-político’, superando a racionalidade capitalistas e tornando-se protagonistas da história [...]” (CORREIA, 2005, p. 63).

Assim, tendo-se empreendido uma ampla reflexão sobre a categoria poder, evidenciada na relação Estado e sociedade civil, considerou-se pertinente para os propósitos deste trabalho, a contribuição dos autores aludidos, ao longo do capítulo, cujas ideias serviram para elucidação do fenômeno investigado (o controle social na gestão descentralizada das políticas educacionais).

Com efeito, as concepções de Estado Ampliado e de Hegemonia de Gramsci se tornaram decisivas para que se pudesse admitir a possibilidade de construção da contra-hegemonia pelas classes subalternizadas que se encontram representadas nos espaços institucionalizados de participação política. Dessa forma, estabeleceu-se como parâmetro analítico para efetivação desse processo, em vista do controle social, as dimensões denominadas a seguir e que foram desenvolvidas e aprofundadas no 4º Capítulo deste trabalho: Dimensão Técnico-Fiscalizadora, Dimensão Político-Propositiva e Dimensão Ético-Avaliativa.

## CAPÍTULO 2

---

### DESCENTRALIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL

No presente capítulo, desenvolveu-se uma reflexão introdutória acerca do tema descentralização, procurando-se evidenciar o fato de que o mesmo se confunde, especialmente, hoje, com processos de desconcentração, na medida em que não são asseguradas condições políticas e administrativas, para que as instâncias subnacionais possam encaminhar, de forma autônoma, suas políticas educacionais.

Assim, ao trazer o debate acerca das contradições e limites que permeiam a temática em foco, admite-se que a municipalização, vem se constituindo, no contexto atual, como a expressão mais convincente dos processos de descentralização, embora, contraditoriamente, a materialidade desse processo não seja suficiente para assegurar condições objetivas de democratização da gestão educacional em âmbito local, em razão dos desequilíbrios que se estabelecem, nos espaços institucionalizados de participação política, a exemplo dos conselhos municipais de educação ou instâncias colegiadas correlatas.

Como forma de aprofundamento do tema na perspectiva de sua historicidade são abordados, na segunda seção, alguns aspectos que configuram a trajetória da descentralização das políticas educacionais<sup>51</sup>, evidenciando-se algumas possibilidades de controle social, sinalizadas ao longo dessa retrospectiva. Para tanto, delimitou-se o período de 1834, quando ocorre a aprovação do Ato Adicional, como primeira manifestação acerca da descentralização ao período atual, sob a vigência da Lei 9394/1996, que vem consolidando políticas de municipalização.

Em seguida, procura-se situar o debate acerca da descentralização e do controle social, no contexto da Reforma do Estado, nos anos de 1990, identificando alguns elementos que permitem inferir a respeito da perspectiva de democratização da gestão da política educacional, que vem se estabelecendo a partir de então. Assim, evidencia-se o papel que vem

---

<sup>51</sup> As políticas educacionais se encontram inseridas no âmbito das políticas públicas, sendo caracterizadas por seu caráter eminentemente social, estando em constante transformação, em razão também da dinamicidade que lhes são peculiares. Com efeito, para compreendê-las faz necessário analisar o projeto político do Estado capitalista, considerando-se, dessa forma, os vários aspectos que o constitui, na perspectiva da totalidade, de modo que se possam identificar as contradições do momento histórico em que essas políticas são desenvolvidas. Portanto, no presente estudo, busca-se identificar a dimensão histórica das políticas educacionais, implementadas em contextos políticos e sociais distintos, por meio do qual se evidencia o papel assumido pelo Estado brasileiro.

sendo exercido pelo Estado, no sentido de consolidar os interesses da classe que se mantém no poder, em detrimento de demandas das classes subalternizadas.

A reflexão da temática deste capítulo é concluída com o debate atual a respeito das políticas educacionais, percorrendo-se o arcabouço legal que discorre sobre o tema em foco, passando-se, posteriormente, pelos principais fóruns realizados em âmbito nacional, espaços em que a descentralização e o controle social vêm ganhando maior centralidade.

## 2.1 DESCENTRALIZAÇÃO/DESCONCENTRAÇÃO: CONTRADIÇÕES E LIMITES PARA O CONTROLE SOCIAL

Para a compreensão das dimensões de controle social no Sistema Municipal de Ensino de Castanhal, por meio da atuação das classes subalternas, entre as quais se inclui a classe trabalhadora, atuantes nas instâncias colegiadas, considera-se a necessidade de analisar a proposta de descentralização, que está sendo implementada, ainda hoje, na política educacional brasileira. Esse processo tem, como um dos aspectos mais marcantes, a indução da participação da sociedade civil, em âmbito local, por meio de espaços institucionalizados, constituídos, mormente, como conselhos de educação.

Todavia, admite-se, *a priori*, de acordo com Peroni (2003), que esse processo de gestão na política educacional brasileira, vem sendo caracterizado do ponto de vista de sua historicidade, por momentos de centralização/descentralização do poder político estatal, atendendo, mormente, à necessidade de reestruturação do capital, que vem passando por um processo contínuo de “metamorfose”<sup>52</sup>, para o enfrentamento de suas crises estruturais, no mercado globalizado.

Portanto, antes de examinar o processo histórico de descentralização da política educacional brasileira, considera-se necessário situar o tema no cenário atual, o qual confirma a tese apresentada por Peroni (2003) quanto às contradições que lhes são inerentes, sugerindo, decerto, em alguns casos, desconcentração, ao invés da distribuição de poder de decisão, em seu sentido amplo, que possa representar, de alguma forma, a materialização dos interesses educacionais das populações, que estão inseridas, diretamente, na realidade dos municípios

---

<sup>52</sup> Silva Júnior (2002) ao se reportar ao movimento de Reformas do Estado e da Educação, argumenta que essas iniciativas “tendem para um desmonte do Estado intervencionista na economia e nos setores sociais” (p. 62), ocorrendo, assim, a transição do fordismo para o atual estágio histórico do capitalismo, para o alcance dos fins a que o mesmo se propõe, como forma, portanto, de consolidação do metabolismo social capitalista.

brasileiros e que demandam serviços educacionais de qualidade por parte das instâncias de poder político.

Vale ressaltar que, após 25 anos da Constituição Federal de 1988 e 16 anos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/96, o discurso a respeito da necessidade de descentralização, especialmente, no campo educacional, vem sendo materializado por meio de reformas educacionais, implementadas a partir dos anos de 1990. Esse processo se encontra, de fato, num estágio avançado, apresentando, por conseguinte, algumas contradições. Com efeito, se por um lado prevê a necessidade de adequação das políticas sociais às características regionais e às condições efetivas da população, (aspecto que poderá favorecer o controle social e a participação popular na gestão das políticas públicas); por outro lado, verifica-se que não ocorre, em consequência disso, a devida transferência, em termos de recursos financeiros, por parte do poder central (compreendido aqui como a União), para fazer frente às demandas locais, no sentido de qualificar a oferta educacional, como expressão da autonomia política e financeira dos municípios.

Assim, para a compreensão da perspectiva de controle social, que vem sendo assinalada, neste trabalho, considera-se a necessidade de fazer, inicialmente, a distinção entre descentralização e desconcentração, em virtude da utilização, às vezes indevida, que é feita desses termos, quando da discussão de questões relacionadas à gestão educacional. Desse modo, ressalta-se o entendimento de que o primeiro significa a distribuição do poder<sup>53</sup>, o que confere a possibilidade de participação de segmentos da população na gestão da política educacional; ao passo que o segundo, refere-se à dispersão territorial de instituições governamentais, com delegação de competências, porém, sem transferência do poder decisório, ou ainda como a delegação de autoridade ou responsabilidade administrativa em níveis inferiores dentro do ministério e agências do governo central (ABREU, 2001).

A propósito do tema, Oliveira (1999) chama a atenção para o fato de que, no que tange especificamente à descentralização, deve-se, antes de tudo, considerar o binômio centralização/descentralização, tendo-se como elemento-chave nessa discussão o termo

---

<sup>53</sup> Segundo Documento do IPEA, intitulado “O novo pacto federativo” (1994b), apresentado como um dos subsídios para a reforma do Estado, a descentralização pode ser compreendida em seu sentido mais amplo ou mais restrito. Dessa forma, ao discorrer sobre a descentralização do aparelho de Estado para a sociedade, foram apresentadas, naquela ocasião, pelo menos 05 (cinco) alternativas, assim compreendidas: i) a privatização no sentido estrito, isto é, a transferência de empresas estatais para a propriedade privada; ii) a transferência da exploração, da administração pública para a administração privada, de um serviço público; iii) a terceirização dos serviços de apoio à administração pública; iv) participação da população na gestão pública e controle social pelo cidadão, das autoridades, instituições e organizações governamentais; e v) a descentralização ampla, que é a combinação das formas anteriores descritas (BRASIL, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. O novo pacto federativo. Rio de Janeiro: IBAM, 1994 a. v. 1).

“centro”. Quando ocorre a descentralização, por exemplo, conseqüentemente, implica o afastamento do centro, ou seja, “as decisões e as definições de ações para a alocação de recursos em graus variados de autonomia, seriam tomadas em instâncias outras que não as centrais” (*Idem Ibidem*, p. 14).

Estudos acerca da experiência de gestão em países da América Latina, a exemplo do Brasil, evidenciam os processos, que foram abordados acima, de acordo com Casaus (1995). Para este autor, a desconcentração consiste em assegurar a eficácia do poder central e a descentralização busca o mesmo em relação ao poder local. Acrescenta-se, ainda, que a descentralização se efetiva por intermédio de três modalidades<sup>54</sup>, a saber: regionalização, municipalização e nuclearização (*Ibid. p.16*). Portanto, a descentralização no campo educativo, como estratégia de gestão, traz à tona o problema do controle sobre o sistema de ensino, passando-se a questionar sobre a competência desse acompanhamento e fiscalização, isto é, a quem caberia exercer essas incumbências.

Compreende-se, entretanto, que com a descentralização da gestão educacional, o controle só se justifica se as classes subalternas, integrantes da sociedade civil, participarem desse processo, acompanhando, efetivamente, as ações do governo, como possibilidade de democratização das relações de poder. Todavia, admite-se que nem sempre há consensos a respeito das vantagens da descentralização, para a democratização das instâncias de poder. Entretanto, argumenta-se no sentido de que tal processo torna-se imprescindível para a efetivação do controle social, na medida em que poderá oferecer algumas vantagens, quais sejam: 1) maior proximidade com a comunidade (TEIXEIRA, 1967); 2) democratização da sociedade (NASCIMENTO, 1987); elemento formador da cidadania, constituindo-se em solução para o problema educacional (LIMA, 1988); e 4) aprimoramento das instituições democráticas (SILVA, 1995).

Por outro lado, não podem ser ignorados os problemas atinentes à descentralização, pela via da municipalização, a saber: a fragilidade do município brasileiro, favorecendo práticas clientelísticas (NASCIMENTO, 1987, p.49); a desresponsabilização do Estado em relação às suas incumbências próprias (JARRY & VIEIRA, 1993, p. 06; ARELARO, 1989, p. 63), assim como o argumento em torno da necessidade da reforma tributária, que isoladamente também não resolveria o problema educacional do município (ROSEMBERG,

---

<sup>54</sup> A regionalização pode ser compreendida como a forma de abrangência de um ou mais Estados ou um grupo de municípios; a nuclearização é uma forma organizativa, que se utiliza do microplanejamento, sendo observada a estreita vinculação com o meio no qual as unidades educacionais estão inseridas. De acordo com Oliveira (1999), esta última forma foi registrada no Peru, para tratar da questão indígena, no início da década de 1970.

*et. al.*, 1984, p. 56-57). Assim, considera-se que a democratização das relações de poder no campo educacional precisa vir ancorada a um projeto político mais amplo, que possibilite a ampliação das oportunidades educacionais oferecidas às camadas populares ou às classes subalternizadas.

Com efeito, ao situar a discussão desse tema, no âmbito educacional, pode-se verificar que tal processo de centralização vem sendo efetivado, ainda hoje, pelas ações do Ministério da Educação ou pelas Secretarias Estaduais de Educação, como expressão da vontade política do centro (OLIVEIRA, 1999), emanando, dessa forma, de uma instância de poder que se coloca em condição de superioridade, em relação ao nível local onde as políticas educacionais são implementadas, trazendo óbices ao controle social por parte das classes subalternas. Assim, Peroni (2003, p. 67) explica que esse processo diz respeito a uma descentralização que se restringe ao aparelho do Estado, podendo ser verificada de uma esfera de governo para outra, ou “no interior de uma esfera de governo”.

Todavia, no caso brasileiro, a descentralização vem ocorrendo, mormente, por meio da transferência da União para os Municípios, para efetivação de políticas educacionais do “centro” para a “periferia”. Ou ainda, de acordo com Cury (2002), em forma de “um repasse de responsabilidade dos escalões nacionais para os subnacionais”. A descentralização, nos moldes como vem sendo processada, traz implícita, na opinião do mencionado autor, o risco de transferência do público para o privado, caso as instâncias subnacionais não tenham condições de manter essas responsabilidades, o que poderá trazer ainda como consequência a “competitividade e seletividade, de corte mercadológicas, pouco naturais aos fins da educação” (CURY, 2002, p. 196).

Por outro lado, Cury (2002) esclarece que esse processo de transferência, vem sendo efetivado por falta de um sentido explícito e consequente do pacto federativo, o qual poderia ter sido observado por meio de uma cooperação recíproca entre os entes federados. O autor referido ressalta ainda como agravante, nesse contexto, a omissão do Congresso Nacional, o que tem contribuído para que a descentralização se encerre nas mãos de um governo central poderoso, assumindo, assim, um sentido de “centralização de concepção e descentralização da execução nos níveis subnacionais de governo” (CURY, 2002, p. 196).

Em se tratando da municipalização como processo diretamente vinculado à perspectiva de descentralização da gestão da educação em âmbito local, ora assinalada, são identificadas três possibilidades para que esta seja, então, materializada, a saber: o município se encarrega de todo o ensino, em um ou mais níveis, no âmbito de sua jurisdição; ou se encarrega de parte das matrículas, convivendo no mesmo território com a sede estadual; ou

ainda se encarrega de determinados programas, os quais são desenvolvidos junto à rede estadual (OLIVEIRA, 1999).

Para além da aceção dos termos, deve-se dispensar atenção para o aspecto ideológico subjacente ao processo reformador brasileiro, quando se coloca em pauta a questão da descentralização. Para tanto, ressaltam-se as possíveis contradições, assinaladas nesse contexto, a partir dos Anos de 1990, demandando uma análise crítica dos fatores condicionantes desse processo, de modo que sejam suscitadas questões como: A reforma da administração da educação teria contribuído para a instituição de uma nova ordem democrática, participativa, descentralizadora e autônoma, para o fortalecimento das instâncias de poder ou tem evoluído na continuidade em torno de um modelo descentralizado de feição assumidamente desconcentrada, a que se poderia chamar uma *recentralização por controle remoto?* (*grifos do autor*) (LIMA, 2008, p.139).

Em que pesem os fatores políticos e ideológicos associados ao processo de descentralização das políticas sociais, sugerindo, de algum modo, transferência de responsabilidades, considera-se que a gestão dos sistemas educacionais, em âmbito local, é recente na história da educação brasileira, encontrando-se ainda em fase de expansão e de aprofundamento, o que, naturalmente, implica a definição de critérios que possibilitem a manutenção do “pacto federativo”, como expressão do regime de colaboração, sinalizada na legislação educacional ora vigente. Nessa perspectiva, Abreu (2001) argumenta sobre a importância de serem considerados os seguintes aspectos:

1ª clara definição de competência entre os entes federados; 2ª redistribuição de encargos e responsabilidades com a correspondente distribuição de recursos e meios; 3ª descentralização do processo decisório articulada com a participação de todos os níveis de governo na elaboração das normas gerais vigentes em toda Federação (ABREU, 2001, p.18).

Argumenta-se, entretanto, que a descentralização da gestão de políticas educacionais, por si só, não garante a efetivação de um Estado democrático, como espaço de participação das classes subalternas, como integrantes da sociedade civil, tendo-se em vista a necessidade de implementação de políticas públicas, que contemplem a ampla maioria da população, de modo que haja, de fato, redução dos desequilíbrios sociais ou que possibilite o efetivo processo de tomada de decisão por parte do cidadão, pela sua integração aos órgãos colegiados de gestão e controle social.

Para a efetivação desse processo, considera-se imprescindível a conquista da autonomia dos municípios em relação à gestão de suas políticas educacionais, de modo que



sejam ampliados os espaços de participação dos segmentos sociais na esfera pública, o que poderá contribuir, dessa forma, para o avanço da democracia participativa. Nesse sentido, as classes subalternas ou trabalhadora precisam ser mobilizadas para que participe na gestão de temas que estão relacionados à esfera dos direitos e garantias constitucionais. Todavia, em relação ao otimismo que vem sendo apregoado pelas iniciativas governamentais, quanto aos efeitos, supostamente, positivos da descentralização recomenda-se, de acordo com Lobo (1994, p. 296-301):

[...] cautela para não se mistificar o processo de descentralização e assumi-lo como solução mágica para males muito além da centralização. Atenção aos fatores determinantes, tais como o custo do processo e a garantia de cumprimentos de princípios básicos de equidade, eficiência alocativa e *political accountability*<sup>55</sup> não deve ser descuidada.

Nessa perspectiva, corrobora-se com Gohn (2002), ao argumentar que, apesar das virtudes e possibilidades acerca da gestão democrática, associada à lógica de descentralização, por meio da institucionalização dos sistemas educacionais e dos processos de municipalização, “verificam-se nas experiências de governo local, que priorizam a participação da sociedade na gestão pública, várias tendências convivendo de forma tensa e contraditória entre si” (GOHN, 2002, p. 159).

Tal constatação impõe que sejam assumidos posicionamentos críticos em relação ao processo de descentralização, efetivado no Estado brasileiro, por meio dos mecanismos que pretensamente possibilitam a participação da sociedade civil organizada. Com efeito, o processo de descentralização, no Brasil, não tem conseguido preservar os princípios do federalismo cooperativo, pois o que vem ocorrendo no País é o que pode ser denominado de desconcentração (SILVA & CRUZ, 1994).

No entanto, para que o processo de descentralização se converta na democratização dos sistemas de ensino, “depende mais da possibilidade de que determinados princípios possam traduzir-se em instituições políticas concretas do que da escala ou âmbito de abrangência de tais instituições (ARRETCHE, 2005, p.131)”. Não obstante o federalismo assinalado, nesse contexto, que apresenta aspectos considerados inovadores para a história do País, questiona-se suas estratégias políticas de efetivação, corroborando-se com o entendimento de que:

[...] com a redemocratização – e especialmente com a emergência de governadores de Estado e do Congresso como atores decisivos no processo

---

<sup>55</sup> A noção de *accountability* política pressupõe a existência do poder e a necessidade de que este seja controlado.

decisório -, reequilibram-se as condições de negociações entre as elites políticas regionais e federais na barganha federativa. Assim, as medidas descentralizadoras ocorridas no Brasil, a partir da década de 80 (...) são resultado da disputa de poder por parte de elites políticas de âmbito local, cujos recursos institucionais, especialmente o controle de máquinas eleitorais e administrativas locais, foram notavelmente fortalecidos com a retomada da competição eleitoral como instrumento da legitimidade dos governos (ARRETCHE, 2005, p. 129).

Portanto, o modelo de descentralização ora evidenciado expressa a manutenção de práticas clientelistas do passado. Porém, com a ampliação dos espaços institucionais de participação, argumenta-se sobre a necessidade de superação dessas formas de dominação, que comprometem o aprofundamento da democracia, no Estado brasileiro, acostumado a uma cultura autoritária, com forte presença do coronelismo<sup>56</sup>, do mandonismo<sup>57</sup> e do clientelismo. Nesse sentido, considera-se a necessidade dos órgãos colegiados relacionados às políticas educacionais, como expressão de poder em âmbito local, serem instrumentalizados do ponto de vista político, de modo a possibilitar alguma forma de intervenção na agenda e nas ações dos governos, por parte das classes subalternas, como integrantes que são da sociedade civil, a fim de que haja algum controle social.

## 2.2 TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NA PERSPECTIVA DO CONTROLE SOCIAL: DESAFIOS E CONTRADIÇÕES

O cenário que se vislumbra, hoje, na educação brasileira pode ser caracterizado por um processo de descentralização/desconcentração que vem ganhando, cada vez mais, importância na discussão das políticas públicas, trazendo, conseqüentemente, implicações para a gestão dos sistemas educacionais, em decorrência da crise fiscal do Estado<sup>58</sup>, verificada, especialmente, a partir dos anos de 1990, significando a necessidade de ajustes

---

<sup>56</sup> O termo é definido por Leal (1997) como “um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terra” (LEAL, 1997, p.40).

<sup>58</sup> O ex-ministro da Reforma do Estado Brasileiro, o economista Luiz Carlos Bresser-Pereira, em um artigo intitulado Da crise fiscal à redução da dívida, definiu esta crise como uma profunda crise fiscal, significando, pois, um desequilíbrio financeiro estrutural do setor público brasileiro, cujo componente principal é a dívida externa pública. Fonte: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1988/97>. Acesso: 18.06.2013. Todavia, pode-se compreender que essa análise, de certa forma tendenciosa, oculta a outra “face da moeda”, pois, de acordo, com Peroni (2003), esse fenômeno deve ser explicado, decerto, como crise estrutural do capital, pois, a crise fiscal é considerada apenas uma de suas facetas.

estruturais, de acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE Fernando Henrique Cardoso, que será abordado, subsequentemente, neste capítulo, na perspectiva do controle social.

Dessa forma, com a presente seção, tenciona-se, fundamentalmente, trazer ao debate alguns elementos introdutórios acerca do tema, em sua dimensão histórica, para que se possa compreender de que forma esse processo de descentralização/desconcentração vem se configurando na gestão da política educacional brasileira e seus reflexos na organização da gestão educacional dos municípios.

Portanto, a descentralização, pela via da municipalização do ensino, a despeito da prefeiturização<sup>59</sup> de matrículas (TOBAR, 1991, p. 4.) vem sendo apresentada como uma possibilidade, considerada concreta de democratização da gestão e da estrutura estatal, pelo fato de conferir autonomia aos municípios em relação ao encaminhamento de sua política educacional, em âmbito local, de forma politicamente autônoma, em vista da democratização das relações de poder, pois “A descentralização dos processos educacionais poderia constituir um bom ensaio da mobilização e participação popular na formulação, implementação, avaliação e planejamento das atividades educacionais” (ROMÃO, 2010, p. 24).

Porém, é preciso considerar a existência de desafios e contradições inerentes a esse processo, implicando, no contexto de globalização do capital, certa reconfiguração do papel do Estado em relação à gestão das políticas educacionais, especialmente, na conjuntura atual, em que as reformas de cunho neoliberal, tornaram, decerto, o Estado não só “mínimo” para as políticas sociais, “permanecendo e até intensificando-se como “Estado Máximo”, para os propósitos da acumulação capitalista, por via da exploração da mais-valia no sistema produtivo tecnologicamente reconvertido dos dias atuais” (*Idem, ibidem*, p. 50).

Assim, para que se possa discorrer sobre a dimensão histórica da descentralização, são desenvolvidos, de maneira sucinta, aspectos relacionados ao processo de municipalização da educação, que vem sendo consolidado no Brasil, deixando, entretanto, de adentrar em particularidades alusivas a cada período, uma vez que a proposta desta seção, consiste tão somente na possibilidade de identificação dos condicionantes estruturais da organização e gestão educacional, tendo-se, como um de seus elementos constitutivos, os órgãos de natureza colegiada (instâncias que reúnem diferentes segmentos/classes da sociedade civil organizada), visto que a presente pesquisa destina-se, fundamentalmente, à análise e compreensão da

---

<sup>59</sup> O termo deriva do verbo “prefeiturizar” cunhado por Tobar (1991), compreendido como “exclusividade da administração no processo” de municipalização.

perspectiva de controle social, num contexto municipal, a partir dos processos de municipalização, aqui traduzido como institucionalização dos sistemas municipais de ensino, com uma perspectiva de organização da gestão educacional.

Dessa forma, corrobora-se com a tese de que “a municipalização só ganha legitimidade na medida em que ela é entendida como uma interação, desde o planejamento até a avaliação [...] no âmbito do Município, sob a coordenação democrática do Conselho Municipal de Educação [...]” (ROMÃO, 2010, p. 64). Com efeito, a descentralização, aqui mencionada, corresponde à democratização dos processos educativos, em vista do fortalecimento das instâncias de poder em âmbito municipal, sugerindo, conseqüentemente, a municipalização da gestão, ou de acordo com a perspectiva apresentada por Bordignon (2009, p. 39): “A municipalização é uma estratégia de descentralização que aumenta as oportunidades de participação dos cidadãos nas decisões de governo e possibilita um controle social mais efetivo”.

Voltando-se, entretanto, à dimensão histórica do tema, ressalta-se que a primeira manifestação acerca da descentralização, verificada no País, ocorre com a aprovação do Ato Adicional de 1834 (OLIVEIRA, 1999), que atribuía às Províncias a responsabilidade pelo ensino primário e secundário, cabendo ao governo central o ensino superior e o ensino secundário do lugar, onde essa instância de poder se encontrava instituída. Observa-se que já naquele momento, a questão da descentralização<sup>60</sup> associava-se ao financiamento da educação, significando a transferência de responsabilidade de uma esfera de poder central para um nível local (aqui compreendido pelas Províncias), mediante a um processo que pode ser denominado de delegação de competência.

Todavia, Bordignon (2009), explica que, por meio do Ato Adicional de 1834<sup>61</sup>, ocorreu, conseqüentemente, a transferência da responsabilidade de legislar sobre a instrução pública às Assembleias Provinciais. Dessa forma, argumenta o autor ora mencionado, “*mais que uma descentralização, houve um eximir-se de responsabilidades pelo poder central em relação ao ensino primário, entregando-se à sorte das Províncias e da iniciativa privada*” (BORDIGNON, 2009, p. 18, grifo nosso). Constata-se, nesse contexto, que desde o Período

---

<sup>60</sup> Embora esta iniciativa esteja sendo considerada como uma possível estratégia de “descentralização”, do ponto de vista, especificamente, do financiamento, não se está admitindo, em contrapartida, que o Poder Imperial pudesse ser considerado descentralizado, nesse contexto. Ao contrário, o período de 1820 a 1870, de acordo com Fiori (1995), pode ser caracterizado como um momento de intensa centralização do poder, em razão da necessidade de consolidação do Império. Nesse contexto, argumenta o mencionado autor, o Poder do Estado imperial consistia, pois, em estabilizar e regulamentar as regras de funcionamento de seu sistema político, por meio da efetivação de um regime parlamentar, que pudesse ser considerado sólido e duradouro.

<sup>61</sup> O Ato Adicional que significou, fundamentalmente, a instituição da monarquia federativa no País.

Imperial a tendência à privatização do ensino por parte do “Estado” vem sendo fomentada ou, em alguns casos, induzida aspecto que demonstra a desresponsabilização por parte do Estado em relação à instrução pública da população.

Nessa perspectiva, considera-se que esse processo trouxe como consequência imediata o agravamento da situação educacional, em razão dos escassos recursos financeiros de determinadas regiões. Os problemas advindos dessa transferência passaram a ser debatidos nas assembleias provinciais, sendo acionadas as Câmaras Municipais, para que fossem definidas, diretamente, medidas acerca do oferecimento e desenvolvimento do ensino (OLIVEIRA, 1999).

Assim, a organização, a administração e o controle das questões relacionadas à educação passavam a ser estabelecidos em nível local, muito embora, a gestão educacional, de certa forma compartilhada entre as Províncias e as Câmaras Municipais, nem sempre se desenvolveu de forma tranquila, conforme o constante nos Relatórios das Províncias<sup>62</sup>, onde se registravam queixas, assim exemplificadas: falta de verídicas informações em Sergipe, em 1871; morosidade na inspeção em Matogrosso, em 1840; pessoal sem instrução, no Paraná, em 1860; falta de providências em relação aos prédios escolares, no Maranhão, em 1880; e ingerência político-partidária em São Paulo, em 1889 (OLIVEIRA, 1999).

Assinala-se, por conseguinte, nesse contexto, a criação de Conselhos<sup>63</sup> em alguns municípios (OLIVEIRA, 1999), como uma das medidas que resultaram desse processo de descentralização, fruto, portanto, do embate político da época. Esses órgãos colegiados não tinham as mesmas atribuições que são conferidas, hoje, aos Conselhos de Educação ou órgãos equivalentes relacionados às políticas educacionais.

De qualquer modo, a existência remota de órgãos colegiados associados às políticas de descentralização, no período ora evidenciado, impõe, conseqüentemente, a reflexão sobre a perspectiva de gestão educacional, a partir da implementação de medidas de caráter administrativo, motivadas por fatores políticos e ideológicos. É claro que não se pode pensar, nesse contexto, na democratização dos processos educacionais, a partir das referências que se tem, hoje, pois a perspectiva de gestão descentralizada vem resultando de uma construção histórica, marcada por dilemas e por contradições, próprias de cada período.

---

<sup>62</sup> MOACYR, Primitivo. A instrução e as províncias: subsídios para a História da Educação no Brasil – 1835-1889. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 3 volumes, 1939-1940.

<sup>63</sup>O Conselho Municipal tinha apenas funções orçamentárias e financeiras como aprovar o orçamento, a prestação de contas do Executivo, conceder isenções ou propor aumento de tributos municipais. Reunia-se apenas por um curto período anual e não lhe cabia o poder de auto-convocação. Isso era reservado apenas ao Intendente (OLIVEIRA, 1999).

Outra referência importante à descentralização pode ser encontrada na Primeira Constituição da República de 1891, que declarou, expressamente, a autonomia dos municípios, para que cuidassem de seus interesses peculiares, por força do regime federativo, nos seguintes termos: “Os estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (BRASIL, Constituição da República de 1891, Art. 68). Porém, o contexto político da época, de acordo com Meirelles (1993), marcado pelo hábito do centralismo; a opressão do coronelismo e a incultura do povo teria impedido a concretização desse dispositivo legal. Acrescenta-se ainda que os Estados procuraram reforçar a tese da autonomia municipal, mas o fizeram no plano meramente formal e normativo, uma vez que continuavam assumindo, por exemplo, a prerrogativa de nomearem os prefeitos dos municípios (RIBEIRO, 2004).

O agravamento da situação educacional do País, no início do século, dá margens para o surgimento de um movimento liberal, de caráter “Renovador”, tendo como um de seus ícones o educador Anísio Teixeira. Esse movimento culminou com a criação da Associação Brasileira de Educação – ABE e com o Manifesto dos Pioneiros da Educação, em 1932, sendo decisivo para a transformação da educação brasileira, na medida em que empunhou a bandeira do “otimismo pedagógico”. Tal movimento, portanto, caracterizou-se pela defesa de uma educação igual para todos, devendo ser laica, gratuita, obrigatória e que possibilitasse a co-educação dos sexos (RIBEIRO, 2004).

Os ideais e princípios defendidos pelos Pioneiros da Educação influenciaram a Constituição de 1934, que voltava a tratar diretamente da autonomia dos municípios, conferindo-lhe a possibilidade de eleição de prefeitos e vereadores, assim como a organização administrativa, no que tange aos assuntos que interessam diretamente às populações locais (RIBEIRO, 2004). Destaca-se, como avanço político, em matéria de educação, a menção feita pela primeira vez ao Sistema Nacional de Educação e ao Plano Nacional de Educação, sendo estas ideias introduzidas no texto constitucional, em decorrência do movimento aludido anteriormente. Bordignon (2009) reconhece os avanços preconizados pelos Pioneiros, os quais teriam passado a oferecer “uma visão de totalidade da educação nacional” (p. 18), como forma de superação das diversas formas republicanas, caracterizadas pela fragmentação e pela desarticulação. Nesse sentido, argumenta que:

A organização da educação brasileira, preconizada pelos Pioneiros, fundava-se em bases e diretrizes nacionais, articulando responsabilidades próprias dos entes federados. Um projeto nacional com responsabilidades descentralizadas. A organização e a gestão desse projeto nacional de

educação se assentava (*sic*) no tripé: sistemas, planos e conselhos de educação (BORDIGNON, 2009, p. 18).

Considera-se a importância do debate introduzido pelos Pioneiros, para que se pudesse pensar, especialmente, hoje, na organização da educação, do ponto de vista de sua organicidade, isto, como um projeto global de educação para o País. Todavia, evidencia-se o fato de que a concepção de descentralização subjacente a esse processo apresentava, já naquela ocasião, sinais inequívocos de inadequação dessas propostas para a gestão da política educacional. A articulação de responsabilidades trazida como consequência imediata para o fortalecimento das instâncias de poder em âmbito local, que poderia ter sido possibilitada pela “abertura de espaços para o exercício da cidadania, via participação”, conforme argumento sustentado por Bordignon (2009), apresentou-se, no entanto, incompatível com a conjuntura sociopolítica em que as ideias dos pioneiros começaram a ser grassadas. Com efeito, a conquista da cidadania política começa a ser mais diretamente proclamada, a partir da Constituição Federal de 1988, ou seja, há mais de cinco décadas da publicação do Manifesto dos Pioneiros.

Ademais, compreende-se que a simples instrumentalização técnico-administrativa da política educacional, por meio da construção de planos e da implantação de órgãos colegiados, por exemplo, não garantem a efetividade das medidas educacionais, como resposta aos apelos e necessidades advindas da população. Decerto, é preciso que sejam consolidadas as instâncias democráticas de participação, para a efetivação dessas políticas, na perspectiva da descentralização sustentada nesse trabalho, como possibilidade, portanto, de fortalecimento das instâncias colegiadas de poder, no contexto dos sistemas municipais de educação, por meio da atuação das classes subalternas integrantes da sociedade civil, inseridas, por conseguinte, nos espaços institucionalizados de participação política.

Assim, compreende-se que o processo histórico, que informava, já naquela ocasião, a inconsistência de um Estado democrático, contribuiu sobremaneira, para que as reivindicações educacionais, empunhadas pelas bandeiras políticas dos Pioneiros, fossem interrompidas ou inviabilizadas, sobretudo com a promulgação da Constituição de 1937, a qual passou a estabelecer, a partir de então, as bases legais e institucionais para o Estado Novo. Como exemplo desse retrocesso, em termos dos prováveis avanços democráticos, destaca-se que os governadores reconquistaram, entre outras, a atribuição de nomear os prefeitos, conforme o verificado nas disposições da Constituição da República de 1891, sendo mantida apenas a possibilidade de eleição dos vereadores. Esse aspecto ratifica, pois, a falta de bases políticas para que a descentralização pudesse ser efetivada por meio do

fortalecimento das instâncias municipais, onde as medidas educacionais pudessem ser desenvolvidas, como forma de “compartilhamento do poder de responsabilidade” (BORDIGNON, 2009, p, 19).

A partir do exposto, constata-se que a municipalização, como forma de descentralização administrativo-financeiro ainda não se efetivou. Nesse sentido, corrobora-se com a delimitação proposta por Gadotti (2000) ao considerar que esse processo só se inicia, efetivamente, no final do Estado Novo, com a promulgação da Constituição de 1946, que assumiu uma expressiva feição municipalista, ampliando a tendência esboçada pela Constituição de 1934. Considera-se, no entanto, que as ideias em torno da municipalização se concretizam com a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, que previu a repartição de poderes entre os entes federados, com as competências correlatas, nos seguintes termos:

[...] aos Estados e ao Distrito Federal a organização de seus sistemas de ensino; e aos municípios a chamada anual da população com 07 anos para matrícula na escola primária (Art. 29). Os Estados, o Distrito Federal e os Territórios ficaram encarregados do ‘levantamento anual do registro de crianças em idade escolar’ e igualmente, do ‘incentivo e fiscalização de frequência às aulas (BRASIL, Lei 4024/61, Art. 28).

As competências da União estão expressas na própria Constituição de 1946, que estabeleceu, em matéria de educação, a responsabilidade pelo controle do Sistema Federal de Ensino e dos Territórios e, suplementarmente, às regiões que necessitassem, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal a organização de seus respectivos sistemas de ensino, assim como a elaboração da mencionada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB. A propósito desta Lei, Souza (1993) argumenta que esta expressão lhe é atribuída de maneira indevida, uma vez que na Constituição de 1946, encontravam-se as bases para a educação nacional. Desta forma, pode-se considerá-la apenas como uma Lei de diretrizes gerais.

Para além da acepção dos termos, pode-se considerar que a municipalização, a partir das referências legais investigadas, representa um movimento pendular, haja vista que em determinado período avança em direção ao processo descentralizador e em outro retrocede, ficando, assim, à mercê de conveniências e interesses políticos e ideológicos. Nesse sentido, considera-se que as Constituições de 1967 e 1969, ao expressarem os ideais do Regime Militar debelaram as conquistas verificadas até então com a Lei de Diretrizes e Bases Nacional (4024/61), sendo tal processo deflagrado com o Golpe de 1964.

Argumenta-se, por outro lado, que apesar da perspectiva avançada de descentralização, verificada na Lei 4024/61, o tema municipalização, volta a emergir, com



maior pujança, no contexto do Regime Militar, período caracterizado por práticas contrárias aos princípios de democratização política do País, verificados até então. Constatam-se, portanto, que a partir da vigência desta Lei, são implantados programas federais e estaduais, com o objetivo de fortalecer a ação municipal, sempre com ênfase no atendimento da zona rural e das periferias urbanas. Neste caso, atribuindo-se aos entes municipais prioridade na manutenção do ensino fundamental e do pré-escolar, para o atendimento aos segmentos mais empobrecidos da população. Em consequência desse processo, a maioria dos Estados brasileiros, gerou redes municipais pobres e precárias, por falta de consistência e coerência das políticas descentralizadoras (SARI, 1997).

Com efeito, o Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, ao dispor sobre a organização da administração federal, estabeleceu um conjunto de princípios a serem observados nessa área. Dessa forma, as atividades da administração passariam a ser orientadas também pelo princípio da descentralização, a qual se efetivaria por meio de três planos fundamentais, quais sejam: a) dentro dos quadros da administração federal, por meio do qual se distinguiria claramente o nível de direção para a execução; b) da administração federal para as unidades federadas; e c) da administração federal para a órbita privada.

Considera-se, assim, que a municipalização, já iniciada em décadas passadas, como uma das estratégias de descentralização, ganha maior importância no plano de Reforma da Administração Federal, na medida em que passa a ser possibilitada por meio da segunda estratégia (da administração federal para os demais entes federados), embora tal medida não visasse contemplar, exclusivamente, o ente federado município. De fato, uma das motivações básicas para a efetivação da Reforma em apreço diz respeito à política de financiamento que passava a ser redimensionada a partir de então, no sentido da transferência de responsabilidade do Governo Federal para os demais entes federados, em vista da manutenção das políticas sociais, entre as quais se inclui a educação.

Ressalta-se, por conseguinte, que a educação no Regime Militar passa a ser vinculada às necessidades do mercado de trabalho (SHIROMA, 2000), assumindo compromisso direto com a ideologia desenvolvimentista do capital. Pode ser verificado que, nesse contexto, se expressa com maior ênfase, o que passa a ser denominado de desresponsabilização do Estado em relação ao compromisso com a educação pública, na medida em que são suprimidos das Constituições de 1967 e 1969 os percentuais mínimos a serem investidos nesta área.

A Lei 5692/71, diferentemente do ordenamento normativo adotado até então, no que concerne ao financiamento, trata da vinculação de percentuais a serem aplicados na educação

pública, por parte dos municípios, restringindo-a, entretanto, ao ensino de 1º grau, conforme o assim exposto, no Art. 59: “*Aos municípios que não aplicarem, em cada ano, pelo menos 20% da receita tributária municipal no ensino de 1º grau aplicar-se-á o disposto no artigo 15, Inciso 3º, alínea f, da Constituição*” (grifo nosso). Tal dispositivo é reforçado pelo Parágrafo único deste mesmo Artigo, sendo imputada a responsabilidade legal aos municípios quanto à manutenção do mencionado nível de ensino.

Considera-se, portanto, que a municipalização, no contexto dessa Lei ganha maior relevância, haja vista que, no Parágrafo único do seu Artigo 58, introduziu-se a ideia de transferência de responsabilidades educacionais para os municípios. Essa perspectiva é fortalecida, no artigo 71, ao prevê a possibilidade de delegação de competências pelos Conselhos Estaduais de Educação aos Conselhos organizados nos Municípios com condições, para o atendimento de parte de suas demandas. Trata-se de uma tendência que demonstra a evolução de um movimento lento, mas constante de afirmação dos próprios municípios brasileiros, no que concerne à definição das responsabilidades com o ensino no País. Entretanto, as políticas de municipalização, ao invés de trazerem benefícios aos municípios, contribuíram para enfraquecê-los, na medida em que “acabou (*sic*) servindo para concentrar ainda mais o poder e aumentar sua dependência em relação ao Estado e à União, em função da política centralizadora do regime militar” (GADOTTI, 2000).

Não obstante os problemas verificados, em relação às políticas de centralização desse período, continuava crescendo a importância dos municípios na oferta da educação no País, dada a expressiva ampliação da população brasileira, na faixa etária de 7 e 14 anos, fato este registrado, nas últimas décadas<sup>64</sup>. Esse crescimento pode ser explicado em consequência do processo de industrialização e urbanização aceleradas e da pressão dos setores populares por acesso aos serviços básico, entre os quais se situa a educação (SARI, 1997).

Em face desse crescimento expressivo de demanda, os municípios pressionados pelos governos Federal e Estaduais são obrigados a expandir suas respectivas redes de ensino. Tal fato conduz à compreensão de que a municipalização resulta, contraditoriamente, de uma política centralizadora, por parte das instâncias superiores de poder que, como visto, ao invés de conferirem autonomia aos municípios, os colocam numa condição de subalternidade, pois nem sempre lhes são assegurados os recursos correspondentes às suas novas responsabilidades. Desta forma, constata-se a não observância de compromissos que deveriam

---

<sup>64</sup> Os dados do MEC/INEP/SEEC nos dão conta de um crescimento da população escolarizável de 36%, em 1950, para 67%, em 1970, tendo atingido 96%, em 1999.

ser assumidos, em razão do regime federativo, que prevê a necessidade de serem estabelecidos os devidos pactos para a implementação de políticas sociais. Um dos fatores que teria contribuído para os problemas verificados nas relações entre as três esferas político-administrativas da Federação, especialmente no contexto da Ditadura Militar, refere-se à indefinição das competências entre os níveis de governo, gerando uma atuação desarticulada, caracterizada por sobreposições e omissões (SARI, 1997).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a discussão sobre o processo de descentralização e de controle social na gestão das políticas públicas ganha novo impulso, trazendo implicações político-administrativas sobre a organização do Estado brasileiro. Este novo diploma legal avança, substancialmente, em relação à perspectiva de municipalização verificada, anteriormente, na medida em que o município passa a ser reconhecido como ente jurídico federativo autônomo, com recursos e responsabilidades próprias, constituído como espaço real de poder, com a prerrogativa de elaborar sua Lei Orgânica<sup>65</sup>. Por conseguinte, no âmbito educacional, possibilita, pela primeira vez, a institucionalização de sistemas municipais, atribuindo-lhes competências específicas quanto à oferta e manutenção do ensino.

A legislação infraconstitucional aprovada no País, na década de 1990, apresenta forte indução à política de municipalização, a começar pela Lei 9424/96, que regulamenta a Emenda Constitucional 14/96, a qual criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef<sup>66</sup>. Considera-se que essa Lei, ao reafirmar disposições constitucionais, estabelece um conjunto de estratégias, pela via do financiamento, que visam garantir condições de funcionamento à educação no âmbito dos municípios, reforçando o entendimento de que a Educação Infantil e o Ensino Fundamental deverão ser assumidos, prioritariamente, pelo ente municipal. Ocorre, a partir da vigência dessa Lei, a redistribuição de responsabilidades entre os Entes Federados, estimulando-se, ao mesmo tempo, as administrações municipais a assumirem maiores responsabilidades por

---

<sup>65</sup> Com a Constituição de 1988, os municípios passaram a ser regidos por leis orgânicas próprias, elaboradas pelos seus respectivos legislativos, o que atribui a estes novos entes federados a ingerência direta sobre as questões que se situam em seu âmbito próprio de poder. De acordo com Souza (2005), a partir de meados dos anos 1990, os governos locais passaram a ser os principais provedores dos serviços de saúde e de educação fundamental, a partir de regras e de recursos federais, as quais visam a garantir aos cidadãos locais padrões mínimos de atendimento. (In: Revista de Sociologia e Política Nº 24: 105-121 JUN. 2005). A propósito do termo “Lei Orgânica”, há autores que atribuem a essa Lei uma importância ímpar para a legislação municipal, chegando a considerá-las de “Constituições Municipais” (SOUZA, *et. al.*, – In: Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas de Educação, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004).

<sup>66</sup> Criado pela EC 14, o Fundef, de maneira geral, pode ser entendido como um mecanismo contábil que visa a distribuição de recursos entre cada Estado e seus municípios, segundo uma proporção do número de alunos matriculados por cada um deles, considerando para efeito de cálculo o valor/aluno ano sobre a média do custo aluno/ano para todos os Estados (MENEZES, 1999). Para a composição desse fundo, conta, entre outros recursos com: 15% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), 15% do Fundo de Participação dos Estados (FPEs) e Municípios (FPMs) e 15% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

matrículas no ensino fundamental (ABREU, 2001). Todavia, Cury (2002) argumenta que todo esse aparato legislativo contribuiu para reforçar ainda mais “a política histórica de descentralização de atribuições e recursos, com controle recentralizado na União” (CURY, 2002, p. 174)

Com a implementação do Fundeb<sup>67</sup>, por intermédio da Emenda Constitucional 53/06, regulamentada, inicialmente, pela Medida Provisória 339/06, sendo esta convertida na Lei 11.494/07, as políticas de municipalização consolidam-se ainda mais no Estado brasileiro, na medida em que a abrangência desse Fundo passa a contemplar não só o ensino fundamental obrigatório, mas, também, os demais níveis e modalidades da educação básica, o que pode ser compreendido como estímulo a mais aos municípios, no sentido de expandirem sua oferta educacional, para além de suas responsabilidades e prioridades definidas na legislação. Para exercer o controle social em relação à distribuição, à transferência e à aplicação dos recursos advindos desse Fundo, mantém-se a necessidade de órgãos colegiados constituídos, obrigatoriamente, de segmentos organizados da sociedade civil, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Art. 24 da Lei 11.494/07).

Enfatiza-se também na discussão acerca dos mecanismos de municipalização, o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, implantado a partir 1954, significando a transferência de recursos para os municípios que aderiram ao mencionado Programa, constituindo-se pela sua natureza supletiva<sup>68</sup>, em relação aos entes federados, o qual vem sendo gerido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Em decorrência desse Programa são implantados os Conselhos de Alimentação Escolar, nas três esferas administrativas, com a finalidade de exercerem, entre outras incumbências, o controle social no que tange à aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar dos alunos da Rede Pública de Ensino.

Verifica-se ainda que a implantação do mencionado Programa é anterior à Constituição Federal de 1988, o que ratifica a perspectiva de descentralização<sup>69</sup>, pela via da

---

<sup>67</sup> O Fundeb é composto por 20% da receita de impostos Estaduais/Distrito Federal (FPE, IPI – Exportação, LC 87/96, ICMS, IPVA, ITCM) e municipais (FPM, IPI – Exportação, LC 87/96, ICMS, IPVA, ITR), complementados pelos Tributos da União, sempre que o valor mínimo estabelecido nacionalmente não for alcançado pelos Estados e pelo Distrito Federal. A implantação deste Fundo iniciou-se com a extinção do Fundef, a partir de 2007, devendo vigorar até 2014.

<sup>68</sup> Os recursos oriundos desse Programa são distribuídos de acordo com alunos que constam do Censo Escolar relativo ao ano anterior ao atendimento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental de escolas públicas, estaduais, municipais, do Distrito Federal e de escolas mantidas por entidades filantrópicas e pela União.

<sup>69</sup> Em 1994, a descentralização dos recursos para execução do programa foi instituída por meio da Lei nº 8.913, de 12/7/94, mediante celebração de convênios com os municípios e com o envolvimento das secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal, às quais se delegou competência para atendimento aos alunos de

municipalização, que vinha sendo construída há mais de três décadas, ou seja, antes mesmo do processo de redemocratização do País, implicando, especialmente, hoje, a necessidade do exercício do controle social, por parte da sociedade civil. Portanto, com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, ficou assegurado o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental, por meio de Programa suplementar de alimentação escolar, de competência das três esferas administrativas.

No que concerne à perspectiva de gestão financeira dos recursos destinados à educação, a Lei 9394/96 - LDB contribui, decisivamente, para consolidar o processo de municipalização sinalizado na Constituição Federal e nas demais legislações complementares, assegurando, entre os seus dispositivos, certo disciplinamento no que tange aos gastos com o ensino, conforme o previsto nos Artigos, 70 e 71. Ressalta-se ainda que embora, a LDB não tenha feito menção direta aos sistemas municipais de ensino informou princípios orientadores da gestão municipal, nos termos dos Artigos 11, 18 e 87 da mencionada Lei.

A tendência à municipalização do ensino é corroborada, sobretudo, no § 3º do Artigo 87, que estabelece a Década da Educação atribuindo, prioritariamente, aos municípios e, supletivamente, aos demais entes da Federação, a responsabilidade pela coordenação do processo de matrícula de todos os alunos do ensino fundamental a serem efetivadas em escolas municipais e estaduais ou parece estabelecer maior responsabilidade dos Municípios, em relação aos Estados, pela oferta deste nível de ensino, mediante a efetivação das matrículas nas escolas da rede municipal (ABREU, 2001). Trata-se de um tema polêmico, em que possíveis contradições são identificadas nesta Lei, o que continua ensejando novos e pertinentes debates.

### 2.3 DESCENTRALIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA REFORMA DO ESTADO

Com a presente seção, tem-se a finalidade primordial de suscitar o debate acerca da Reforma do Estado, no contexto da descentralização, de modo que seja possível identificar alguns elementos que possibilitem a análise da perspectiva de controle social, que passou a ser estabelecida, para a gestão das políticas educacionais brasileiras, sob a lógica gerencial. Dessa forma, buscar-se-á o entendimento da concepção de democratização pretendida, a partir da

---

suas redes e das redes municipais das prefeituras que não haviam aderido à descentralização (Site do Ministério da Educação).

atuação da sociedade civil nos espaços de poder que lhes são assegurados, especialmente por meio das parcerias público-privado, ou terceiro setor.

Algumas pesquisas realizadas no âmbito educacional (PERONI, 2003; SILVA, 2003; LIMA *et al*, 2000, entre outros), indicam que, no projeto de Reforma do Estado, representa um conjunto de medidas de caráter político-administrativo que busca racionalizar recursos, o que implica a diminuição do papel do Estado e de suas atribuições no que se refere às políticas sociais, provocando, conseqüentemente, alterações substantivas no padrão de intervenção estatal, quanto aos mecanismos e formas de gestão, em vista do atendimento às exigências e determinações do Consenso de Washington<sup>70</sup>. Pode-se considerar, por conseguinte, que as medidas neoliberais, definidas por ocasião deste evento político-econômico, são caracterizadas pela necessidade de transferência de responsabilidade pelas políticas sociais, entre as quais se incluem a educação, para o domínio e execução de instituições não-estatais, denominadas de Organizações Sociais, tendo-se como argumento preponderante a competitividade.

Assim, com a redefinição do papel do Estado, considera-se a necessidade de se compreender, especificamente, os reflexos das reformas promovidas pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, no campo das políticas educacionais, destacando-se, para tanto, os mecanismos de descentralização e de controle social, que dão origem a um “novo padrão” de “gestão gerencial”, sob o argumento da “gestão democrática”. Nesse sentido, Peroni (2003), contribui para a compreensão desse controverso processo, ao argumentar que ocorre, na verdade, uma mudança de enfoque em relação às políticas educacionais, uma vez que, nos anos de 1990, a centralidade passa a ser conferida à qualidade, como sinônimo de produtividade, ao invés da democratização da escola mediante a universalização do atendimento, aspecto verificado quando do processo constituinte, nos anos de 1980. Dessa forma, afirma que “o eixo deslocou-se para a busca de maior eficiência e eficácia, via autonomia da escola, controle de qualidade, descentralização de responsabilidades e terceirização de serviços” (PERONI, 2003, p. 73).

Compreende-se, por conseguinte, que a reflexão sobre o tema descentralização da política educacional, na perspectiva do controle social, exige a compreensão desse amplo e, por

---

<sup>70</sup> Trata-se de um conjunto de medidas, constituídas de 10 regras básicas (disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, juros de mercado, câmbio de mercado, abertura comercial, investimento estrangeiro, privatização das estatais, desregulamentação e direito à propriedade intelectual) elaboradas por economistas vinculados a instituições financeiras que se encontram localizadas na sede política do Governo Americano – Washington D.C., entre as quais se destaca o Fundo Monetário Internacional – FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos. Esse evento objetivava, fundamentalmente, avaliar as reformas econômicas empreendidas nos países da América Latina. Para tanto, economistas latino-americanos também se fizeram presentes nesse evento, com o intuito de relatar as experiências efetivadas em seus respectivos países.

que não dizer, do complexo processo de Reforma do Estado, como resposta à crise do sistema capitalista, desencadeada nas décadas de 1970 e 1980, a qual teria trazido, como consequência, o desmonte do *Welfare State* (Estado do Bem-Estar)<sup>71</sup>, nos países, onde este chegou a ser efetivado. Portanto, o argumento comum entre defensores da Reforma, de diferentes tendências, convergia para a necessidade de liberalização da economia, que precisava desvencilhar-se do controle e da intervenção do Estado, para que fosse, então, retomada uma nova fase de crescimento. Compreende-se que se tratava, no entanto, de uma forma de reatualização do liberalismo econômico, verificado no século XIX, o qual reaparece, nessa nova conjuntura, travestido de neoliberalismo.

No entanto, os efeitos neoliberalizantes da Reforma do Estado não se efetivaram de forma única em todos os países, haja vista que se encontrava condicionada ou determinada, de acordo com Silva (2003), pelas relações centro/periferia, embora os princípios da doutrina liberal fossem preservados na sua essência. Esta mesma autora, ao analisar o movimento reformista, empreendido a partir da década de 1990, destaca dois momentos que servem para caracterizar esse processo, na medida em que possibilitam sua delimitação histórica. O primeiro significou a retomada da ofensiva do neoliberalismo, que se expandiu até o início dos anos de 1990, cujo debate girava em torno do tamanho do Estado e da distinção de suas funções específicas ou exclusivas. Os resultados desse modelo traduziram-se numa crise, com reflexos de grandes proporções em países de diferentes regiões do mundo, atingindo, assim, dimensões globalizadas, no que tange aos aspectos econômicos e sociais.

O segundo é explicado pelo reconhecimento das mazelas provocadas pelas políticas neoliberais, que contribuíram, fortemente, para o agravamento econômico-social nos Estados Nacionais, em especial aqueles considerados periféricos, cuja economia passou a ser impulsionada por instituições financeiras multilaterais (a exemplo do Bando Mundial e do Banco Internacional de Desenvolvimento). Assim, a Reforma pretendida, neste segundo momento, voltava-se para a promoção das políticas sociais, em vista do combate do desemprego e da pobreza, de modo a regular, minimamente, o movimento de expansão do capital (SILVA, 2003).

Observa-se, portanto, que a Reforma girava em torno das necessidades e interesses do capital, em detrimento das demandas de promoção social, que se apresentavam, especialmente, no segundo momento caracterizado acima; porém, como forma de garantir a retomada do

---

<sup>71</sup> Embora o nome *Welfare State* só tenha sido adotado no século XX, após a Segunda Guerra Mundial, por indicação do arcebispo inglês William Temple, tornou-se usual entre os modernos estudiosos da política social remeter essa denominação ao final do século XIX, para nomear fatos que consideram estar na origem desse Estado. Corretamente, existem outras adjetivações para qualificar o *Welfare State*, além de Estado do Bem-Estar, como Estado previdência, Estado Assistencial e Estado Social (PEREIRA, 2008).

crescimento e de regulação e ajuste da política de cunho, eminentemente economicista, nos países onde a crise era mais recrudescida. Dessa forma, a política induzida por instituições financeiras multilaterais passou a significar “rigorosa disciplina fiscal”, privatização, redução dos gastos públicos, por um conjunto de reformas (entre as quais se destacam da previdência, tributária...) liberalização comercial, desregulação da economia e flexibilização das relações trabalhistas, dentre outras medidas (BATISTA, 1994; FIORI, 2000b; SANTOS, 1998; SILVA, 2003).

O Brasil, evidentemente, não ficou imune ao movimento reformista deflagrado nesse contexto, tendo assumido as medidas de ajuste estrutural, no período de transição democrática, embora não tenha efetivado, de fato, o Estado do Bem Estar Social. Pode-se ainda considerar que havia certa aceitação das prescrições dessa política econômica, mesmo que tal tendência não pudesse ser verificada, de forma unânime, entre os Governos da chamada Nova República. Porém, o apoio ou o “consentimento” em relação a esse processo de reforma foi sendo conquistado de forma gradativa tendo, decerto, os aparelhos ideológicos do Estado, operado no sentido da persuasão de diferentes segmentos da sociedade. Nesse sentido, o então Ministro Bresser Pereira, argumentara que esse processo de rejeição, fora se transformando, gradativamente, em apoio interno por parte do representante do executivo das instâncias subnacionais, dos empresários, da imprensa e da opinião pública. A adesão externa, em sua opinião, teria sido uma exigência de investidores estrangeiros e das agências financeiras multilaterais (BRESSER PEREIRA *et al*, 2010).

Considera-se, entretanto, que esse consenso, que teria sido construído em torno da necessidade de Reforma do Estado, como estratégia hegemônica de um Estado identificado com princípios neoliberais, precisa ser questionado, pois os movimentos sociais de esquerda continuam assumindo posições de resistências aos efeitos das reformas neoliberalizantes, em curso, ainda hoje. Argumenta-se, além disso, que as exigências externas, assinaladas pelo Ministro, decerto, corroboram mais diretamente com as finalidades dessa Reforma, na medida em que expressa seus objetivos e finalidades, dada sua estreita vinculação com os interesses do capital. Nessa perspectiva, ressalta-se que o papel desse Estado, vem sendo explicado, cada vez mais, por “seu caráter classista e ajusta-se às regras do mercado, tanto no processo produtivo quanto, principalmente, no processo de financeirização do capital, priorizando o capital especulativo” (PERONI, 2003, p. 69).

A despeito das contradições ora assinaladas, do ponto de vista de sua historicidade, a Reforma do Estado brasileiro adquiriu centralidade no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, nos anos de 1990, tendo sido assumida, de forma institucional, com a



implantação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), cuja efetivação desse processo se daria por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. No mencionado documento, verifica-se o objetivo da Reforma do Estado, consistindo fundamentalmente, em reforçar a capacidade de governabilidade do Estado por meio da “transição programada de um tipo de administração pública, burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania” (BRASIL, 1995b, p. 12).

A Reforma do Estado ora mencionada instiga, pois, à reflexão crítica acerca das vantagens e dos efeitos que seriam produzidos na administração pública, com a implantação desse modelo, que traz, em seu bojo, promessas de inovação da máquina estatal, assim como, supostamente, melhores formas de gestão, para a execução de tarefas clássicas de garantia da propriedade e dos contratos, ressaltando, ao mesmo tempo, o papel do Estado de garantidor dos direitos sociais e de promotor da competitividade do País (BRESSER PEREIRA, 1997), em vista da eficiência, produtividade e equidade em relação às políticas sociais. Nessa perspectiva, Bresser Pereira, mentor intelectual desse processo, ao justificar a necessidade de reforma do aparelho estatal, distingue problemas que deveriam ser superados, para que houvesse a efetiva garantia de governabilidade (SILVA, 2003) no País:

- (a) um problema econômico-político - a delimitação do tamanho do Estado;
- (b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial - a redefinição do papel regulador do Estado;
- (c) um econômico-administrativo - a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e
- (d) um político - o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar. (BRESSER PEREIRA, 1997).

O Projeto de Reforma do Estado brasileiro, de acordo com a proposição do Ministro Bresser Pereira, pode ser explicado a partir dos seguintes componentes básicos: delimitação da área de intervenção do Estado, por meio dos programas de privatização, terceirização e publicização; redefinição do papel regulador do Estado, por meio de desregulação da economia e adoção dos mecanismos de mercado nas políticas estatais; “aumento da governança do Estado” a ser obtido com o ajuste fiscal, com a adoção do modelo de administração gerencial e com a distinção entre as responsabilidades de formulação e execução das políticas estatais; o “aumento da governabilidade”, que abrangia os projetos de aperfeiçoamento dos mecanismos da democracia representativa e do controle social (BRASIL, Plano Diretor da Reforma do Estado, 1995).

A perspectiva de administração que está sendo analisada pauta-se, portanto, nos princípios do modelo gerencial, significando a delegação do poder de decisão no âmbito normativo e de supervisão (ABRUCCIO, 2007). Ao caracterizar esse modelo, no contexto da reforma do aparelho estatal brasileiro, Silva (2003) o resume, fazendo a distinção de atividades que são exclusivas do estado, que se efetivariam a partir de instituições situadas em três níveis assim compreendidos: 1) núcleo estratégico, responsáveis pela formulação de políticas sociais; 2) agências executivas, responsáveis pela execução de políticas definidas pelo governo; 3) agências reguladoras, incumbidas de “definir preços que seriam de mercado em situações de monopólio natural ou quase natural” (BRASIL, Plano Diretor da Reforma do Estado, 1995, p. 43).

As alternativas apresentadas pelo Governo, para superação da crise do Estado, não representam nenhuma inovação, em relação aos países centrais, também denominados de neoconservadores, a exemplo da Inglaterra e dos Estados Unidos, pois, de acordo com Silva (2003), tais estratégias significaram, entre outros aspectos: a privatização, a orientação da satisfação das demandas político-sociais para o mercado e a reorganização do aparelho do estado, de modo a elevar a sua capacidade de direção.

Vale ressaltar que é no contexto de redemocratização da sociedade brasileira que se insere o debate da Reforma do Estado, que objetiva a transição de um modelo “burocrático, patrimonialista, - que teria sido incorporado pela Constituição Federal de 1988<sup>72</sup> - , para um modelo gerencial, pautado na eficiência e na eficácia, de acordo com a argumentação apresentada pelo Ministro Bresser Pereira, nos seguintes termos:

A Constituição sacramentaria os princípios de uma transição pública arcaica, burocrática ao extremo [...]. A Constituição ignorou completamente as novas orientações da administração pública. Os constituintes e, mais amplamente, a sociedade brasileira revelaram nesse momento uma incrível falta de capacidade de ver o novo (BRESSER PEREIRA, 2010, p. 246).

A tese sustentada pelo Ministro em relação à necessidade de reformulação ou de reconfiguração, inclusive do modelo de gestão preconizado pela Constituição Federal de 1988, precisa ser questionada, uma vez que traz, em seu bojo, motivações que podem ser consideradas exógenas em relação à realidade brasileira, cumprindo, assim, um conjunto de prescrições

---

<sup>72</sup> Ressalta-se que, contraditoriamente, o Ministro Bresser Pereira justifica a necessidade de Reforma do Estado, tecendo críticas ao retrocesso burocrático da Carta Magna, argumentando que a mesma representava “uma reação ao clientelismo que dominou no País naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o *ethos* burocrático” (BRESSER PEREIRA *et al*, 2010, p. 248).

impostas pelo capital em sua fase de reestruturação, em atendimento aos ditames das políticas neoliberais, convergente com o modelo britânico de reforma implantado no período em que Margaret Thatcher, exerceu a função de Primeira Ministra do Reino Unido (OLIVEIRA, 2008, p. 94; LIBÂNEO, 2001).

Nessa perspectiva, pode-se arguir: a quem, de fato, interessam as reformas pleiteadas pelo MARE? As novas orientações da administração pública, que passaram a ser apregoadas atendiam, verdadeiramente, à necessidade de efetivação de políticas sociais, consubstanciadas na Constituição Federal de 1988, como conquistas de um Estado democrático de direitos, ou apenas convergem para o atendimento de interesses de financeirização do capital, por meio de uma gestão orientada para a produção de resultados?

Com efeito, as conquistas provenientes de todo um processo democrático, após um longo período de ditadura Militar, e que deram origem à CF-1988, a qual configurou “um pacto social pela primeira vez no país” (MONTAÑO, 2010, p. 35), foram ignoradas pelos “arautos” da Reforma do Estado, que passaram a argumentar, de forma pretensiosa, que a Carta Magna teria representado um retrocesso em relação aos modelos anteriores, no que concerne à administração pública, sendo justificado, por outro lado, que esse anacronismo burocrático “foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos” (BRESSER PEREIRA, 2010, p. 248), que corresponderem ao período da ditadura militar.

O modelo de reforma, implantado no País, possibilita a reflexão acerca da perspectiva de democratização assinalada nesse contexto, tendo se constituído, com efeito, pela defesa de uma política econômica, orientada por uma lógica de mercado, muito embora os argumentos apresentados por seus defensores tentassem negar a ideologia que o sustentava. Nessa perspectiva, Andrews & Kouzmin (2003) ao criticar o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, consideram que este Plano se fundamenta na Teoria da Escolha Pública, também conhecida como *Public Choice*<sup>73</sup>, pelo fato de defender a ideia do Estado mínimo,

---

<sup>73</sup> A partir de meados da década de 1950, no Centro Politécnico de Virginia, vem sendo desenvolvido um programa de investigação conhecido por *Public Choice*, ou teoria, da escolha pública, cujo principal objetivo consiste em aplicar um método da ciência econômica a um objeto, que tradicionalmente, tem sido considerado no âmbito da ciência política, assim compreendidos: grupos de interesse, partidos políticos, processo eleitoral, análise da burocracia, escolha parlamentar e análise constitucional. Todavia, Pereira (1997), esclarece que “naturalmente a *Public Choice* foi aproveitada, ideologicamente, por todos aqueles que defendem uma menor intervenção do Estado na economia, em particular pelos neoliberais” (PEREIRA, 1997, p. 420). Ressalta o autor em referência, que a teoria da escolha pública não deve ser confundida com o pensamento neoliberal, que teria se utilizado de “argumentos desenvolvidos no âmbito da teoria para reforçar a sua posição ideológica de apoiar o desenvolvimento dos mercados, com cada vez menos restrições de qualquer natureza, e ao mesmo tempo, defender a redução da intervenção do Estado na economia” (*idem, ibidem*, p. 439). Informa ainda que a origem mais recente dessa teoria pode ser situada em seis obras, hoje consideradas clássicas, as quais foram escritas por economistas e um cientista político, nos finais da década de 1950 e década de 1960: Duncan Black (1958), James

que se caracterizava pela isenção do Estado de executar os serviços sociais, contribuindo, assim, para que os elementos de mercado fossem expandidos para o campo das políticas sociais. Portanto, de acordo com Silva (2003), tal paradigma evidenciava, sobretudo, a valorização do mercado como instrumento de controle, por meio da adoção de administração gerencial, como alternativa ao modelo burocrático, que se encontrava plasmado na Constituição Federal de 1988, em detrimento da construção de mecanismos democráticos de controle social.

Ressalta-se que o modelo gerencial, apresentava-se, portanto, numa alternativa viável ao enfrentamento da crise do Estado brasileiro, tendo como uma de suas diretrizes a necessidade de descentralização e de democratização da gestão. Considera-se, no entanto, que essa perspectiva informava uma grande contradição, haja vista que esse modelo de administração já havia sido implantado no Brasil, no período, inclusive, da Ditadura Militar, trazendo resultados positivos e negativos, do ponto de vista gerencial (SILVA, 2003). Observa-se, portanto, que, ainda que essa forma de gestão destinada à observância de princípios como a eficiência, eficácia e redução de despesas (custos), a mesma não assegura a democratização da gestão estatal, no sentido de possibilitar a participação de segmentos da sociedade na definição, na avaliação e na implementação de políticas, em vista da melhoria, por exemplo, da superação de problemas situados no campo das políticas sociais, que inviabilizam o atendimento majoritário de demandas oriundas das classes mais empobrecidas.

Portanto, considera-se que, de fato, a dimensão mercadológica dominante delimita a participação das classes subalternas de tal sorte que as atividades da área social passam a assumir caráter competitivo, por meio das atribuições transferidas às organizações sociais. Assim, com a redefinição do papel do Estado, a partir da implantação do modelo de gestão ora evidenciado ocorre à transferência para a iniciativa privada de atividades até então assumidas pelo Estado, embora continuassem sendo financiadas com dinheiro público. Um bom exemplo a ser citado aqui, refere-se à Lei 9394/96, que assegura, em um de seus dispositivos, essa possibilidade. Silva (2003) argumenta que para dissimular mecanismos de mercado, nesta área, passou-se a determinar que as atividades sociais fossem, então, executadas por *organizações sociais* (grifo da autora), devendo ser controladas também pela sociedade civil, assim como pela constituição de quase mercado, conforme denominação utilizada por Bresser Pereira (1997).

Observa-se, portanto, que a partir dessa lógica, o controle social atende a uma exigência de um modelo de gestão, em vista da obtenção de resultados que precisam ser submetido ao acompanhamento de instâncias colegiadas, representantes de segmentos da sociedade civil, que passaram a integrar os conselho gestores ou conselhos setoriais. Entende-se, entretanto, que esse controle esvazia o sentido político da participação social, que deverá ser legitimado para além dos mecanismos impostos por uma lógica gerencial de administração. Assim, os mecanismos de participação ou de descentralização que vem se consolidando a partir da mencionada Reforma assumem um caráter ideológico, buscando “mascarar a expansão do capital em áreas consideradas essencialmente públicas” (SILVA, 2003), minimizando, dessa forma, a participação do Estado em relação às demandas ou às conquistas das classes populares ou subalternizadas.

Acrescenta-se, pois, que a Reforma pretendida, sob o argumento da governabilidade, a partir das problemáticas ora assinaladas, relaciona-se, de algum modo, com o pressuposto da participação e da descentralização, sob o pretexto de um modelo de democracia direta. Porém, a gestão democrática aqui pleiteada é aquela que se sustenta em função da necessidade de estabilidade política e do desenvolvimento econômico, o que se distancia das reivindicações sinalizadas pelos movimentos populares que eclodiram nos anos de 1980. Trata-se de uma política reformista, que apesar de se utilizar de argumento democrático, não favorece a participação das classes subalternas, de modo que estas possam assumir a condição de protagonistas nesse processo, em vista do atendimento de suas principais demandas. Ao contrário, promove-se, nesse contexto, certa cisão entre o público e o privado, evidenciando o mercado como principal mecanismo de controle. Desse modo, os ideais pretensamente anunciados não se cumpriram, no sentido de uma Reforma democrática, que possibilitasse: o desenvolvimento do País de maneira geral e estratégica, isto é, no aspecto econômico e a consequente distribuição de renda para a conquista da igualdade e a construção democrática (NOGUEIRA, 2005).

Portanto, a perspectiva de Reforma, como foi demonstrada anteriormente, vem sendo orientada, ainda hoje, por princípios de uma democracia neoliberal, em detrimento de uma reforma democrática em seu sentido mais amplo e mais profundo, isto é, que seja capaz de superar o formalismo de práticas democratizantes que não avançam em direção ao sentido substancial da democracia, de modo que combine representação e participação; que elimine, por conseguinte, as práticas de privatização do que é público. (NOGUEIRA, 2005).

Compreender esses discursos ideológicos<sup>74</sup> oriundos de um regime democrático que se traduz pelo distanciamento cada vez mais crescente entre o público e o privado, implica repensar os princípios basilares da Reforma do Estado que trouxeram fortes reflexos sobre as políticas educacionais. Portanto, é nesse contexto que interessa, mais diretamente, examinar o processo de descentralização, implantado no País, a partir da gestão de Fernando Henrique Cardoso, continuados com outro enfoque, no Governo de Luis Inácio da Silva, mas que vem sendo materializado e aprofundado ainda hoje, no Governo Dilma Rousseff, na atual fase de expansão e de consolidação das políticas neoliberais, que refletem, fundamentalmente, as demandas e o controle do capital hegemônico.

Diante dessa problemática verificada com o discurso de uma reforma que veio, na verdade, concretizar princípios e práticas de uma lógica de Estado burguesa, exige-se que a sociedade civil exerça, de acordo com Nogueira (2005), função criativa, para evitar que a dimensão política e as atribuições hegemônicas positivas, que lhes são próprias, se convertam em correia de transmissão da hegemonia dominante. Aqui reside, o grande desafio: possibilitar que as classes subalternizadas, situadas na sociedade civil, se apropriem de espaços, que lhe permitam extrapolar o limite do aparato burocrático-legal, próprio do Estado Moderno, de acordo com aceção weberiana, em vista de uma dinâmica que promova a política e qualifique o sistema político, com suas regras e instituições (NOGUEIRA, 2005).

Ressalta-se, mais uma vez, a importância da valorização da dimensão política, de modo que esta possa perpassar os movimentos da sociedade civil, em vista da ocupação dos espaços legítimos de poder e de participação. Com efeito, o discurso democratizante da Reforma do Estado - que trouxe à tona, toda uma discussão de cunho ideológico, refletindo uma política de Estado, sob o argumento da democratização da gestão -, implica a necessidade de que seja assumida posição política, no sentido amplo do termo. Para tanto, há de se levar em conta, os princípios sugeridos por Nogueira (2005), que deverão permear ou impregnar o *modus vivendi e o modus operandi*<sup>75</sup> das classes subalternas, no contexto atual, em que esta se encontra inserida:

- 1) reconhecimento de que a dinâmica institucional, normativa e procedimental própria dos sistemas políticos é tão importante quanto à dinâmica mais autônoma e “espontânea” do social; 2) o Estado como aparato de dominação, condensa as relações sociais e age em conformidade com as classes que dominam a economia e que sustentam um projeto de hegemonia; 3) a “classe política”, os partidos políticos, as rotinas parlamentares, o *timing* político são vitais tanto para a configuração de uma sociedade integrada e democrática; 4) aceitação da ideia em torno da *cidadania ativa* como condição essencialmente

---

<sup>74</sup> Compreendido como pseudo discurso de democracia.

<sup>75</sup> Relaciona-se ao modo de viver e ao modo de agir da sociedade civil.

política; 5) admitir que toda comunidade é uma ordem política, uma *polis* e todo indivíduo um *zoon politikón*; e 6) compreensão de que a política implica uma disposição (ética, existencial, intelectual, tanto dos indivíduos quanto nos grupos, para sair-se-de-si e pensar o outro (NOGUEIRA, 2005, p. 61-62).

A perspectiva assinalada pelo autor apresenta aspectos inovadores que ampliam, redimensionam a concepção, que vem orientando os regimes políticos, na medida em que possibilitam repensar tal dimensão, para além da participação em pleitos eleitorais, por meio do sufrágio universal, conforme concepção democrática de Weber (2004). Entretanto, o ideal político de sociedade sugerido, não se constrói em detrimento dos parâmetros de referência que se tem, hoje, instituídos no Estado brasileiro; ao contrário, é a partir desses elementos que as classes subalternas são conclamadas a assumir posicionamento em função da defesa de seu projeto de classe.

Assim, ao refletir acerca dos princípios evidenciados no discurso da Reforma democratizante do Estado, Nogueira (2005) reconhece a pertinência dos aspectos normativos, procedimentais dos sistemas políticos, chegando a equipará-los, em termos de importância, com os movimentos empreendidos pela sociedade civil, na busca por solução para as suas problemáticas e reivindicações. Todavia, compreende-se que a sociedade civil, representadas pelas classes subalternizadas, como integrante do Estado, de acordo com a concepção sustentada neste trabalho, deverá interferir nos processos de construção dos sistemas políticos, de modo que possa repensar sua configuração, com seu arcabouço legal-normativo, que vem se traduzindo numa forma própria de dominação, na medida em que sustenta um projeto hegemônico de uma classe.

É claro que repensar essa lógica instituída de Estado, dominada pelas forças políticas que o comandam, não é um processo tão simples. Com efeito, a participação de segmentos da sociedade civil, nesse contexto, se encontra, de algum modo, “pré-estabelecida” ou predeterminada, sendo exigido dessas classes organizarem-se politicamente para apropriação desses espaços, em vista da superação de restrições impostas pela legalidade, que cerceiam a possibilidade de assumir posições mais decisivas e arrojadas, para o atendimento de suas demandas, pela conquista da hegemonia, fazendo prevalecer seus interesses, isto é, os interesses das classes subalternas, de acordo com a concepção gramsciana.

A perspectiva assumida, por Nogueira (2005) em relação à função do Estado, com todo o seu aparato de dominação tem sua importância no plano político; porém, considera-se que não se pode limitar o debate sobre a Reforma do Estado, no que tange à democratização estatal, ao papel assumido pelo aparelho gestor, uma vez que se corrobora com a concepção de Estado-Ampliado gramsciana, visto que o Estado era muito mais que aparelho repressivo

da burguesia; o Estado incluía a hegemonia da burguesia na superestrutura. Porém, a sociedade civil não pertence ao momento estrutural, mas ao superestrutural:

Podemos, para o momento, fixar dois grandes “níveis” superestruturais: o primeiro pode ser chamado de “sociedade civil”, isto é, o conjunto dos organismos vulgarmente denominados “privados”; e o segundo, de “sociedade política” ou do “Estado”. Esses dois níveis correspondem de um lado, à função de “hegemonia”, que o grupo dominante exerce em toda sociedade; e, de outro, à “dominação direta” ou comando, que é exercido através do Estado e do governo “jurídico”. (GRAMSCI, 2000b, p. 12).

Pressupõe-se, portanto, ainda de acordo com Nogueira (2005), que o Estado, assim compreendido, corresponde a um campo, essencialmente, de disputas, no qual a correlação de forças, a movimentação social e a organização políticas acerca de determinados interesses de classe têm papel decisivo, no sentido de que se possa repensar os mecanismos de dominação que se estabelecem no interior desse mesmo Estado, cabendo à sociedade civil, como integrante da superestrutura assumir papel ativo. Portanto, de acordo com a perspectiva gramsciana, o Estado deve ser analisado, para além do aparelho governamental, sem restringi-lo, entretanto, ao aparelho “privado de hegemonia”, que corresponde à “sociedade civil”, uma vez que o Estado incorpora ambas as dimensões, isto é, o Estado político e a sociedade civil organizada, o que lhe confere soberania, ao se constituir como Estado Ampliado.

Considera-se, por outro lado, que mesmo tendo-se de admitir todas as mazelas do Estado capitalista, especialmente, hoje, que vem atendendo a uma lógica perversa das políticas neoliberais, não se pode prescindir dele e nem tão pouco reduzir sua importância, no que concerne ao cumprimento de interesses de uma classe hegemônica, que vem se mantendo no poder, por meio de uma força repressiva (Sociedade Política), a qual subordina grupos fragilizados e desorganizados (NOGUEIRA, 2005).

Compreende-se, entretanto, que a polêmica em torno da importância atribuída ao papel do Estado, quando se discute o processo da Reforma, sob o argumento da gestão da democrática, não é nova, haja vista que o Estado na sociedade capitalista vem servindo, tão somente, ao cumprimento dos ditames da lógica estabelecida pelo próprio capital, em detrimento dos interesses das classes majoritárias, que não têm acesso aos meios de produção (MARX & ENGELS, 1998b).

Com o desgaste e, por que não dizer, de uma possível saturação em torno do discurso da Reforma do Estado, autores como Nogueira (2005) propõe que tais ideias sejam, então, reformuladas ou reconfiguradas, de modo a ressignificar o papel desse Estado, no contexto atual, pelo fato de seus princípios e promessas não se converterem em realizações positivas,



no sentido da mobilização das classes subalternas, que integram a sociedade civil, para a conquista de direitos sociais a serem convertidos em políticas públicas.

Nessa perspectiva, argumenta-se que não basta ao Estado assumir função meramente administrativa, com a finalidade de garantir a eficiência gerencial, no sentido da racionalização de processos e produtos, como forma de negação dos espaços de participação política. É preciso, portanto, romper com as estruturas estatais, plasmadas a partir de uma lógica do capital e que, por esse motivo, vem se tornando impermeáveis à participação das classes subalternizadas. Torna-se, absolutamente necessário, hoje, potencializar os espaços políticos de participação, para que as classes menos favorecidas, possam, de fato, se reconhecer nas arenas públicas, onde a disputa por projetos de sociedade são pautados, sendo esta uma condição que se apresenta como imprescindível à conquista da contra hegemonia. Assim, corrobora-se com o entendimento de Nogueira (2005), quanto à seguinte assertiva:

Quanto mais política houver, ou quanto mais politizada for uma comunidade, maiores chances existirão de que desejos, paixões e pulsões entrem em cena, sejam respeitadas e produzam decisões que interessem a todos e vinculem todos. Isso quer dizer que a política promove mediações e totaliza, possibilitando que uma comunidade se reconheça a si mesma e vivencie a mudança como processo relativamente ordenado. Trata-se de algo, portanto, que se reveste de valor particularmente estratégico no mundo da globalização, no qual a mudança acelerou e fugiu do controle. (NOGUEIRA, 2005, p. 63).

Ressalta-se, por conseguinte, que o discurso ideológico acerca da isenção do Estado, em relação à dimensão política, de acordo com o mencionado autor, explica-se pelo fato de que tal aspecto representa ameaça aos processos e circuitos de reprodução ou legitimação da lógica do capital que se encontra em sua fase globalizada. Portanto, a perspectiva política aqui sugerida, refere-se à abertura de canais de participação das classes subalternizadas, no sentido de que possam inferir nos processos decisórios que se estabelecem na superestrutura, no contexto de um Estado Ampliado. Essa participação deverá extrapolar aos ritos e prescrições que caracterizam a lógica hegemônica do capital, que impõe suas regras e determinações próprias, dificultando a construção de espaços de mediação, para as crises produzidas por este mesmo sistema.

Compreende-se, entretanto, que a perspectiva política como possibilidade de exercício do poder representa verdadeiro desafio, na gestão das políticas educacionais, exigindo que se leve em conta o tempo e a ética do proceder político, pelo fato deste transcorrer num terreno em que o conflito e as tensões passam a ser inevitáveis, assumindo, hoje, dimensões globalizadas. Esse processo pressupõe que as classes subalternizadas sejam

potencializadas, no sentido da apropriação de estratégias, que lhe permitam o enfrentamento político, no contexto de disputa pela hegemonia, na sociedade civil.

Portanto, a crise do capital, em nível globalizado<sup>76</sup>, exige, conseqüentemente, a reflexão sobre a importância e o papel a ser desempenhado pelo Estado na atual conjuntura. Nessa perspectiva, Nogueira (2005) recomenda que seja considerado o contexto de reestruturação sócio-produtiva, a revolução tecnológica, a transformação do trabalho e a mundialização do capital, das redes de comunicação e dos sistemas de informação, para que se possa pensar em alternativas que possibilitem o fortalecimento dos Estados Nacionais, cuja dimensão política vem sendo enfraquecida ou substituída por processos de uma economia transnacionalizada, de modo que sua soberania “passa a ser tutelada ou regulada pelas estruturas globais de poder ou mesmo pela *lógica* (grifo do autor) da economia mundial” (NOGUEIRA, 2005, p. 95), que determina condições para a viabilização de projetos nacionais.

Portanto, diante de um cenário de crise de proporções cada vez mais ampliadas, a importância dos Estados-nação não poderá ser refutada, especialmente, num contexto de expansão da cidadania (NOGUEIRA, 2005), em que novos direitos e garantias continuam a serem proclamados e reivindicados. Considera-se, entretanto, que tais direitos, ainda não atingiram níveis adequados de atendimento da população, especialmente aqueles relacionados à área social, entre os quais se inclui a educação, em razão das prioridades assumidas por uma política econômica de nível globalizado. Desta forma, corrobora-se com Nogueira (2005), ao argumentar a respeito da necessidade da reforma substantiva do Estado, considerando que a mesma

[...] deverá se orientar não só no sentido da eficiência e da racionalização, de intervenção e de promoção do desenvolvimento, mas também num ambiente político-institucional no qual se concretize a mediação dos conflitos e das diferenças em que se estabeleçam as bases do contrato social, as relações de reciprocidade entre os cidadãos (um marco normativo, um parâmetro cultural, um ‘pacto fundacional’). (NOGUEIRA, 2005, p. 66).

A perspectiva de Estado sugerida por Nogueira (2005), pertinente aos propósitos desta pesquisa, há de se estabelecer pela efetiva participação das classes subalternas, de modo que os processos políticos sejam permeados pela dimensão política, como possibilidade de construção da contra-hegemonia. Nesse sentido, reitera-se o entendimento de que o Estado-

---

<sup>76</sup> O termo deriva de globalização, sendo este compreendido ainda como globalidade e globalismo que, de acordo com Nogueira (2005), significa “o império do mercado mundial, que bane ou substitui a ação política, e a sociedade mundial, na qual não há isolamento, e as experiências entrecruzam-se sem cessar” (NOGUEIRA, 2005, p. 94).

nação que interessa, hoje, especialmente, aos países latino-americanos, a exemplo do Brasil, que vivenciam crises e contradições produzidas pelo capital, deverá ser constituída socialmente, “com novas bases e novos objetivos” (NOGUEIRA, 2005).

Nesse contexto, acrescenta-se ainda a necessidade de serem superadas formas de análise que se caracterizam, de acordo com Dagnino (2002), pelo isolamento da Sociedade Civil da Sociedade Política, como se ambas fossem dicotômicas ou antagônicas. Essa forma de abordagem tem contribuído para o esvaziamento do debate, impedindo que as relações sejam ocultadas, muito embora devam ser admitidas as diferenças, de ordem estrutural e organizacional (DAGNINO, 2002, p. 15) entre essas duas instâncias de poder, situadas na superestrutura. Portanto, as relações políticas, mesmo conflitantes, em decorrência do projeto que cada sociedade defende ou sustenta, estão estabelecidas, na medida em que a existência de uma pressupõe a existência da outra. Assim, considera-se que a Sociedade Civil, de alguma forma, estabelece relações com a Sociedade Política, uma vez que esta legitima sua ação na gestão das políticas públicas pela defesa de interesses e demandas oriundas dos segmentos sociais, especialmente das classes subalternas.

Assim, mesmo tendo de admitir que o Estado vem atuando, em virtude da consolidação dos princípios e interesses próprios do capitalismo, argumenta-se no sentido de que seu papel deverá consistir não só em manter compromisso de uma política neoliberal, mas poderá, contribuir, também, para a demarcação de um território de lutas. Desta feita, corrobora-se com o entendimento de que é necessário assumir, especialmente, hoje, o paradoxo em relação ao papel do Estado, no contexto de uma sociedade capitalista, conforme caracterização proposta por Nogueira (2005, p. 61): “O Estado precisa ser assimilado tanto como estrutura de dominação quanto como parâmetro ético de convivência e *locus* para o encontro de soluções positivas para os problemas sociais”.

O debate atual, desenvolvido na próxima seção, deste capítulo, acerca da descentralização e do controle social, embora esteja circunscrito ao modelo de Estado Neoliberal, indica possibilidades de demarcação dos espaços de luta das classes subalternizadas, em vista da ampliação dos espaços de participação e, por conseguinte, democratização da estrutura estatal.

## 2.4 O DEBATE ATUAL DA DESCENTRALIZAÇÃO E DO CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Tendo situado a perspectiva de descentralização na Reforma do Estado, considera-se a necessidade de examinar, de forma sumária, na presente seção, a discussão acerca do controle social, seja na legislação que rege a matéria, seja nos últimos fóruns realizados no País, em que o tema em foco fora desenvolvido ou referenciado.

Não obstante as controvérsias a respeito da concepção de controle social, no que tange à legislação pertinente ao assunto, considera-se que são verificados avanços importantes, no sentido da conquista de direitos educacionais, com o advento da Constituição Federal de 1988, mediante a gestão das políticas sociais, implicando, mormente, a descentralização das relações de poder no Estado brasileiro, visto que a gestão democrática é um dos princípios norteadores do ensino público (Inciso VI do Art. 205). Esse processo vem evidenciando, portanto, a necessidade da participação política da sociedade civil, o que poderá ser salutar à consolidação de um Estado democrático de direito, apesar das contradições já identificadas, neste capítulo, na fase atual de expansão transnacional do capital.

Fazendo-se um breve retrospecto da legislação correlata a esse tema, é possível observar a existência de incentivos à prática do controle social, na perspectiva da descentralização, no que concerne à gestão dos recursos públicos e educacionais, por meio de um amplo arcabouço jurídico-legal, que vem discorrendo sobre essa temática, que decorrem da Constituição Federal de 1988. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9394/96), ao dispor, especificamente, sobre o financiamento da educação, estabelece, em seu Art. 72, a obrigatoriedade do Poder Público em publicar balanços e relatórios, prestando contas com a sociedade acerca da aplicação dos recursos públicos, para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Ainda na perspectiva do controle social, considera-se que a LDB trouxe, também, a possibilidade de acompanhamento da aplicação dos recursos públicos, na área educacional, ao definir os tipos de despesas que podem ser consideradas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE e aquelas que não são destinadas para essa finalidade, consoante artigos 70 e 71, respectivamente.

A Lei 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, disciplinando, desta forma, a ação dos governos nas três esferas de administrativas, no que concerne à aplicação dos recursos públicos, transformando-se, por conseguinte, num dos instrumentos

que possibilitam o controle e a fiscalização por parte do cidadão. O mencionado diploma legal foi regulamentado pela Lei 9.424/1996, que passou a dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, atendendo, assim, a previsão do art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Ressalta-se ainda nesse contexto, a Emenda Constitucional nº 53, que deu nova redação aos artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica. O Fundo em referência passou a ser regulamentado pela Lei 11.494, de 20 de junho de 2007, que trata, especificamente, sobre a aplicação dos Recursos do Fundeb, prevendo a criação e a implantação de conselhos, nas três esferas administrativas. Para tanto, definiu as incumbências desses órgãos colegiados que consistem, fundamentalmente, em exercer o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos; acompanhar também a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (BRASIL, Lei 11.494/2007, Art. 24; § 13).

A Lei 10.172/01, que aprovou o Plano Nacional de Educação, também fez alusão ao controle social, em alguns de seus dispositivos, evidenciando a necessidade de transparência na gestão das políticas educacionais, por meio da atuação dos órgãos colegiados, a serem instituídos em todos os níveis, para o cumprimento dessa finalidade, a exemplo dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social dos Recursos do FUNDEF, sendo estes órgãos colegiados apresentados como referência para a criação de outras instâncias colegiadas em vista da fiscalização dos recursos não incluídos no FUNDEF. A mencionada Lei, em seu anexo, acrescenta ainda que outra diretriz importante para o controle social eficaz diz respeito à gestão de recursos da educação por meio de fundos de natureza contábil e contas específicas, uma vez que estes permitem “[...] que a vinculação seja efetiva, sendo a base do planejamento, e não se reduza a um jogo *ex post* de justificação para efeito de prestação de contas” (BRASIL, Lei 10.172/2001).

Embora, se tenha verificado, por meio desse conjunto de medidas, a preocupação em se evitar que os recursos públicos fossem desviados de sua verdadeira finalidade, o Plano Nacional de Educação não conseguiu efetivar algumas de suas metas anunciadas, especialmente, àquelas destinadas ao financiamento, o que corrobora com o entendimento de que o argumento legal nem sempre condiz com os fatos, havendo, assim, incompatibilidades ou contradições quando se estabelece o confronto com a realidade.

Observa-se, por outro lado, que os dispositivos legais, ora mencionados, trazem implícita a ideia de que gestão e financiamento estão indissolúvelmente ligados, dando-se ênfase a necessidade de transparência na aplicação dos recursos públicos, por meio da participação da sociedade civil, representada pelos sindicatos e instituições não governamentais e dos órgãos institucionais de controle, a exemplo dos Tribunais de Contas, para o cumprimento de metas e estratégias do Plano Nacional de Educação. Verifica-se, dessa forma, o interesse pela democratização da gestão, transferindo-se, entretanto, à sociedade civil a responsabilidade pela eficácia desse processo.

Tal marco regulatório vem sendo ampliado de forma progressiva, como visto anteriormente, no sentido da responsabilização da sociedade civil e dos órgãos de controle quanto ao acompanhamento e fiscalização da gestão dos governos em relação à aplicação de recursos públicos. Destaca-se, uma das publicações mais recentes a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que passou a ser denominada de Lei da Transparência<sup>77</sup>, sancionada pela presidenta Dilma Rousseff, que estabelece, entre seus dispositivos, a necessidade de transparência no processo de gestão pública, disciplinando-se, desta forma, o direito fundamental do cidadão brasileiro à informação.

Esse direito, de acordo com dispositivos constantes da mencionada Lei, deverá ser assegurado por meio da observância dos princípios básicos da administração pública, assim compreendidos: *publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; utilização de meios de comunicação, viabilizados pela tecnologia da informação; fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e, por último, o desenvolvimento do controle social da administração pública* (grifo nosso). Observa-se, que esse último princípio, que poderá garantir mais diretamente a efetividade dessa Lei, para o atendimento dessa prerrogativa constitucional, conferida ao cidadão, é tratado de forma superficial, uma vez que

---

<sup>77</sup> A mencionada Lei, estabelece, em linhas gerais, que a transparência, a publicidade e o acesso à informações oficiais são direitos fundamentais de qualquer cidadão brasileiro, de acordo com os princípios que regem os regimes democráticos na contemporaneidade. Todavia, observa-se que a aplicabilidade dessa Lei é marcada por um verdadeiro paradoxo, pois se por um lado é considerada como um instrumento avançado para garantir a transparência nas ações dos governos, nas três esferas administrativas; por outro, vem sendo utilizada indevidamente, em sentido inverso, na medida em que tem servido para dificultar o acesso à informação, restringir a publicidade de assuntos relacionados a autoridades, geralmente envolvidas com irregularidades quanto ao uso dos recursos públicos. Na edição da Revista Veja – Ano 46 – nº 45, de 06 de novembro de 2013, p. 66, são citados alguns exemplos ilustrativos a esse respeito, entre outros, quais sejam: durante o governo Lula, autoridades do primeiro escalão foram flagradas usando cartão corporativo do governo para pagar despesas pessoais, como hotéis, aluguel de carros e até tapioca, mas o Planalto nunca divulgou os gastos do gabinete presidencial; o Governo anunciou em maio de 2013 o plano de trazer 6000 médicos de Cuba para atuar no Brasil, mas até hoje não se sabem dos detalhes da negociação nem a extensão do trabalho.

não faz alusão aos órgãos colegiados que precisariam desenvolver um conjunto de ações, em vista do cumprimento dessa finalidade.

Todavia, considera-se que nos últimos anos, tem crescido ainda mais o interesse pelo controle social sobre as ações do governo, cuja temática vem sendo aprofundada na legislação das áreas sociais e em fóruns, realizados, em diferentes esferas administrativas. A Primeira Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social<sup>78</sup> (1ª Consocial), que teve como tema central “A sociedade no acompanhamento e no Controle da Gestão Pública”, pode ser considerada, pelo menos no plano teórico, um marco importante nesse processo de discussão de questões relacionadas ao controle e fiscalização das ações dos governos, uma vez que se propôs, primordialmente, a promoção da transparência pública e estimular a participação da sociedade no acompanhamento e controle da gestão pública, de modo a contribuir para um controle social mais efetivo e democrático. Todavia, a Coordenação Executiva desse Fórum se deu por meio de Órgãos ligados ao controle institucional das ações do governo, em detrimento da participação de entidades e segmentos representativos da sociedade civil brasileira, especialmente das classes subalternizadas, o que ratifica a contradição dos processos de descentralização implantados na gestão das políticas públicas.

No âmbito educacional, são identificadas algumas iniciativas que podem ser assinaladas, como relevantes, nesse contexto de democratização e de descentralização de políticas sociais, na medida em que se propuseram contemplar o debate acerca do controle social. Com efeito, o documento Base da Conferência temática sobre a Educação Indígena, por exemplo, realizada em 2009, ressalta a necessidade de criação de instâncias de participação social, em vista do “diálogo intercultural necessário para a proposição de políticas que partam do reconhecimento e da afirmação da diversidade sociocultural, o que

---

<sup>78</sup> A 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (1ª Consocial) foi convocada, por meio de Decreto presidencial e coordenada pela Controladoria - Geral da União (CGU), tendo sido realizada em Brasília, no período de 18 a 20 de maio de 2010. Segundo dados oficiais, teriam sido mobilizados mais de 150 mil brasileiros, que representaram aproximadamente 1,2 mil delegados na etapa nacional. Constituíram-se objetivos da mencionada Conferência: i) debater e propor ações da sociedade civil no acompanhamento e controle da gestão pública e o fortalecimento da interação entre sociedade e governo; ii) Promover, incentivar e divulgar o debate e o desenvolvimento de novas ideias e conceitos sobre a participação social no acompanhamento e controle da gestão pública; iii) Propor mecanismos de transparência e acesso a informações e dados públicos a ser implementados pelos órgãos e entidades públicas e fomentar o uso dessas informações e dados pela sociedade; iv) debater e propor mecanismos de sensibilização e mobilização da sociedade em prol da participação no acompanhamento e controle da gestão pública; v) discutir e propor ações de capacitação e qualificação da sociedade para o acompanhamento e controle da gestão pública, que utilizem, inclusive, ferramentas e tecnologias de informação; vi) desenvolver e fortalecer redes de interação dos diversos atores da sociedade para o acompanhamento da gestão pública; debater e propor medidas de prevenção e combate à corrupção que envolvam o trabalho de governos, empresas e sociedade civil (BRASIL, Documento de Referência da 1ª Consocial).

deve regular seu formato e sua gestão” (BRASIL, Documento de Referência da Conferência Nacional Escolar Indígena, p.31, 2009).

O Documento da Conferência Nacional de Educação – CONAE<sup>79</sup>, realizada em 2010, trouxe como um dos seus eixos temáticos,<sup>80</sup> o tema controle social e transparência, informando que, de acordo com a Constituição Federal de 1988, a competência do Estado consiste na definição da estrutura e da fonte de financiamento dos recursos a serem destinados à educação, considerando, entretanto, a necessidade de serem implementadas estratégias de democratização para a gestão do orçamento público.

Vale ressaltar que o Documento da CONAE/2010, insere, no debate acerca do financiamento e do controle social, a necessidade de definição de uma política nacional relacionada ao custo aluno/a-qualidade (CAQ), que possibilite, entre outros aspectos, a correção dos desequilíbrios regionais na oferta da educação pública. Propõe, por conseguinte, que o CAQ seja definido, então, a partir do custo anual por estudante, de modo que sejam contemplados os insumos educacionais necessários para que a educação básica pública atinja um padrão mínimo de qualidade. Embora essa temática seja suscitada, nesse Documento, não são apontados, em contrapartida, mecanismos e estratégias que possibilitem a definição e a operacionalização do CAQ, de acordo, portanto, com as especificidades regionais, aspecto que demandaria, conseqüentemente, o envolvimento dos segmentos sociais interessados na temática em foco, aspecto este considerado relevante na descentralização das políticas educacionais.

Todavia, a discussão do Eixo V, assim como as demais partes constitutivas do Relatório Final da CONAE 2010, são permeadas por princípios, que podem ser compreendidos como fios condutores do debate da política educacional, compreendendo, fundamentalmente, a gestão democrática; o regime de colaboração e a qualidade social da educação. Para tanto, enfatiza-se a necessidade de definição e de aperfeiçoamento de mecanismos de acompanhamento, fiscalização e avaliação da sociedade civil, na gestão da política educacional.

Outra referência importante feita à descentralização da política educacional, em vista do controle social, diz respeito à necessidade de regulamentação do regime de colaboração,

---

<sup>79</sup> Esta Conferência Nacional de Educação foi realizada em Brasília, de 28 de março a 1º de abril de 2010, tendo sido precedida de Conferências Municipais, e de Conferências Estaduais e do Distrito Federal. A CONAE teve como tema central “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação”.

<sup>80</sup> O Eixo de nº 06 da CONAE/2010, intitulou-se “Financiamento da Educação e Controle Social”, que motivou o debate sobre o tema em foco, a partir do qual foi aprovado um conjunto de ações e medidas a serem incorporadas ao anteprojeto do Novo Plano Nacional de Educação, que deu origem ao Projeto de Lei 8035/2010.



para a construção do Sistema Nacional Articulado de Educação, sendo, para tanto, apontadas algumas ações que ainda precisam ser aprofundadas pelos entes federados, diretamente implicados nesse processo, consoante Documento Final da CONAE/2010, dentre as quais se destacam:

[...] assegurar a elaboração e implementação de planos estaduais e municipais de educação, seu acompanhamento e avaliação, com ampla, efetiva e democrática participação da comunidade escolar e da sociedade; apoiar e garantir a criação e consolidação de conselhos estaduais e municipais, plurais e autônomos, com funções deliberativa, normativa e fiscalizadora [...]; fortalecer e consolidar os conselhos estaduais e municipais de educação, apoiando sua criação e funcionamento, com dotação orçamentária e autonomia financeira e de gestão garantidos por lei, com diretrizes comuns articuladas em consonância com a política nacional, explicitando a natureza e o objeto de suas competências; estimular a organização dos sistemas municipais de ensino (BRASIL, Documento Final da CONAE, 2010, p. 25-26).

Destaca-se, como relevante nesse contexto, a discussão do controle social desenvolvida, de forma mais específica, em relação à Educação de Jovens e Adultos – EJA (contemplada no Eixo VI), na perspectiva da inclusão, da diversidade e da igualdade. Enfatiza-se, assim, a centralidade da concepção de educação democrática que orienta o documento em referência, argumentando-se, mais uma vez, sobre a necessidade de serem definidos mecanismos que assegurem a participação dos movimentos sociais e populares, na discussão dos temas educacionais.

Para tanto, o Documento da CONAE/2010 argumenta que as políticas de EJA, deverão contemplar entre suas dimensões, o controle social, o qual passaria a ser efetivado por meio de um conjunto de estratégias de ação, que se encontram assim exemplificadas: estabelecer critérios para normatização e fiscalização da oferta de EJA; iv) fiscalizar, com rigidez, a oferta de cursos aligeirados e a distribuição de certificados sem efetividade e qualidade na oferta de cursos de EJA; contribuir para a mobilização e fortalecimento das comunidades locais [...]; e aprofundar a relação com conselhos estaduais, municipais e distrital de educação de modo a interferir na elaboração de normatizações que atendam, de fato, as necessidades dos sujeitos da EJA (BRASIL, Documento de Referência da CONAE/2014).

As estratégias apontadas em relação a essa modalidade da Educação Básica tem sua importância para o debate atual acerca da necessidade de definição de políticas afirmativas, quando se propõe a reflexão sobre a descentralização das políticas educacionais; entretanto, algumas das proposições apontadas, informam, entre outros aspectos, a não efetividade

histórica da ação dos governos em relação ao atendimento de demandas, advindas das classes sociais mais empobrecidas da população, que são usuárias desses serviços públicos; além de contribuírem para a identificação dos problemas educacionais graves, que estão subjacentes nesse processo, refletidos, mormente, pelos altos índices de evasão e de reprovação (IBGE, 2010), os quais ainda precisam ser desvelados e enfrentados pelos sistemas de ensino e acompanhados, de forma sistemática, pelos segmentos sociais que integram os órgãos de controle social das políticas educacionais.

Considera-se, por outro lado, que são verificados alguns avanços, pelo menos no plano teórico, nos Documentos analisados, especialmente da CONAE/2010, quando são abordados temas como inclusão e diversidade, sendo necessário, entretanto, que esse discurso tenha efetividade, de modo que possa se converter na definição e na implementação de políticas educacionais, a ser socialmente referenciadas, especialmente, pelos sujeitos sociais, que precisam ser reconhecidos, nesse processo, em suas demandas concretas, o que representa um verdadeiro desafio, haja vista que o Estado liberal burguês atua em defesa dos interesses das classes que estão sendo mantidas, historicamente, no poder (MARX & ENGELS, 1998b).

Com efeito, o Documento Final da Conferência apontou, de maneira concisa, como um dos desafios a serem enfrentados pelo Estado e pela sociedade brasileira<sup>81</sup>, no contexto da construção do Sistema Nacional Articulado de Educação, na perspectiva da descentralização e da democratização da gestão educacional, o acompanhamento, a fiscalização e o controle social da educação. O Governo, por meio do Ministério de Educação, admite, dessa forma, que esse é um dos pontos da agenda da educação brasileira, sendo considerado imprescindível para assegurar, com qualidade, a função social da educação e das instituições educativas, conforme Relatório Final da CONAE/2010.

Todavia, ao se fazer a compatibilização do Relatório Final da CONAE/2010 com o Projeto de Lei - PL 8035/2010, encaminhado ao Congresso Nacional, como resultante de todo esse processo de construção popular, que fora permeado pelas diferentes esferas de governo, pode-se verificar que muitas das demandas ou das proposições apresentadas, pela sociedade civil organizada ou por segmentos não-governamentais, deixaram de ser contempladas em sua integralidade.

Portanto, no que concerne à descentralização, compreendida a partir da democratização de processos relacionados à gestão educacional, constata-se, de forma mais

---

<sup>81</sup> O Documento deixa transparecer a tendência liberal, ao enfatizar a dicotomia do Estado e a sociedade civil, no sentido da responsabilização de ambos pelo controle social.

específica, a dimensão contemplada no Projeto de Lei, que diz respeito ao controle social a ser realizado para o cumprimento de uma das metas do IDEB (7.20), como forma, mais uma vez, de responsabilização de todos, especialmente das famílias e de setores da sociedade civil em relação ao cumprimento de políticas públicas educacionais, aspecto que corrobora a perspectiva do Estado Liberal, que vem sendo caracterizado, hoje, pela aprovação de implementação de medidas de caráter neoliberal.

A segunda e última meta que faz referência direta ao controle social reflete o teor das proposições discutidas por ocasião da CONAE/2010 quanto à mera fiscalização dos recursos públicos aplicados à educação, conforme o assim exposto: *“Fortalecer os mecanismos e os instrumentos que promovam a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação”* (BRASIL, Projeto de Lei 8025/2010, Meta 20.4 – grifo do autor).

A perspectiva de controle social ora assinalada é redimensionada no Documento de Referência da CONAE/2014<sup>82</sup>, sendo evidenciada, desta vez, em dois eixos estruturantes do debate, os quais são desenvolvidos em torno da necessidade de construção do Sistema Nacional Articulado de Educação. No Eixo V, o tema é vinculado à gestão democrática e à participação popular, o que amplia seu enfoque na discussão e na avaliação das políticas educacionais, embora tenha sido mantida a abordagem verificada na Conferência anterior, quanto à tendência de restringi-lo, quase que, exclusivamente, ao financiamento e à aplicação de recursos, deixando, assim, de fazer menção a dimensões mais amplas de controle social, como possibilidade, por conseguinte, de participação das classes subalternizadas, na discussão de temas relacionados à gestão educacional (Eixo VII).

Verifica-se, entretanto, que o controle social aparece como um dos princípios estratégicos para a instituição do Sistema Nacional de Educação – SNE - sendo este apresentado como forma de organização da educação no Estado brasileiro – e de implementação do Plano Nacional de Educação, instrumento que, em tese, se constituiria como possibilidade de organização e de articulação de políticas e ações a serem desenvolvidas pelos demais entes federados.

---

<sup>82</sup> A Conferência ora mencionada está prevista para ser realizada no período de 17 a 21 de fevereiro de 2014, em Brasília, tendo como tema central “O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração”, conforme Documento de Referência da CONAE/2014. Já que a CONAE/2010 se propôs a construção do Novo Plano Nacional de Educação, esta, por sua vez, tem o intuito de apresentar um conjunto de propostas que subsidiará a implementação do mencionado Plano. O Documento de Referência informa que tal Fórum indicará “responsabilidades, corresponsabilidades, atribuições concorrentes, complementares e colaborativas entre os entes federados e os sistemas de ensino”.

Em que pese a perspectiva mais ampliada de controle social no Documento de Referência da CONAE/2014, considera-se que o mesmo vem servindo, fundamentalmente, para consolidar as políticas de descentralização, que se encontram ainda em curso refletindo, assim, o movimento reformista, iniciado nos anos de 1990, de modo a serem consolidados ainda mais os princípios do Estado Liberal. Dessa forma, identificam-se propostas que estão sendo assimiladas e legitimadas pela sociedade civil organizada, a partir de um tipo de ideal democrático, no sentido weberiano do termo, encontrando-se, por conseguinte, situadas num plano que se distancia das condições objetivas das classes subalternizadas, uma vez que não foram produzidas, originalmente, pela mesma, de modo que pudessem se constituir, assim, como expressão de suas demandas e necessidades ou que resultassem de suas reivindicações concretas.

Com efeito, para que se possa romper com determinados paradigmas de participação, argumenta-se acerca da necessidade de ampliação dos espaços de intervenção política das classes subalternizadas, a fim de que sejam superados *formalismos supostamente democráticos* (grifo nosso), representados pelos Fóruns de Educação, em que as proposições para as políticas educacionais já se encontram, de alguma forma, preestabelecidas, por meio dos Documentos de Referência, os quais são elaborados por especialistas da área, que podem induzir, condicionar e limitar o debate, trazendo, assim, prejuízos, para a democratização desses processos, em seu sentido substancial.

Considera-se, portanto, que a construção da contra-hegemonia, em relação ao modelo social vigente, de modo que as classes subalternas ou as classes trabalhadoras conquistem condições políticas para a disputa por outro projeto societário, que tenha como primazia o ser humano, pressupõe a superação dos modelos de participação que vem sendo implementados em decorrência de políticas neoliberais, em favor da democratização das instâncias de poder.

Dessa forma, adota-se, uma concepção de controle social, a partir das dimensões já definidas neste trabalho, de modo que as classes subalternizadas-possam assumir a condução desse processo, em vista da construção da contra-hegemonia. Nessa perspectiva, de acordo com Mészáros (1987), faz-se necessário que a função de controle social seja reintegrada ao corpo social, a fim de que seja possível superar a lógica hegemônica do capital, que “adquiriu o poder de aglutinar os indivíduos num padrão hierárquico estrutural e funcional” (MÉSZÁROS, 1987, p. 32).

### CAPÍTULO 3

---

#### DESCENTRALIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA EDUCACIONAL DE CASTANHAL – PA

Ao discorrer, no capítulo anterior, acerca da descentralização e do controle social, evidenciando sua dimensão histórica e teórica, apontando, ao mesmo tempo, suas principais contradições, procurou-se suscitar alguns elementos que possibilitassem a compreensão do controle social desenvolvido no município de Castanhal, *locus* da presente pesquisa, no que concerne à gestão da política educacional. Assim, para que se pudesse analisar esse movimento, na perspectiva da totalidade, considera-se a necessidade de definir eixos estruturantes, compreendidos também como categorias empíricas, relacionados à descentralização da gestão educacional, destacando-se, nesse contexto, aspectos que informam a democratização desse processo, mediante a participação das classes sociais, nos espaços institucionais.

Argumenta-se, entretanto, que os eixos (democratização da gestão, regime de colaboração, municipalização do ensino e institucionalização do SME), que são destacados, não definem, cabalmente, a descentralização e o controle social, na gestão da política educacional, pelo fato de serem permeadas por múltiplas mediações. Entretanto, o enfoque assumido, apresenta-se, acima de tudo, como possibilidade de delimitação da temática em foco, sendo esta situada dentro de um horizonte necessário de análise, numa perspectiva dialética, onde categorias como historicidade e contradição estão presentes. Com efeito, admite-se que o formato, ora apresentado, tem uma finalidade essencialmente didática, como forma, portanto, de evidenciar aspectos que são considerados imprescindíveis ao se tratar da gestão da política educacional em âmbito local.

Dessa forma, argumenta-se que as dimensões de controle social (informadas à p. 28), foram evidenciadas por meio dos eixos ora aludidos, uma vez que a descentralização é explicada também a partir da atuação da sociedade civil nos espaços institucionalizados de participação, onde as questões implicadas nesse processo podem ser tratadas. Assim, considera-se que descentralização precisa ser abordada, hoje, em sua dimensão essencialmente política, como possibilidade de ampliação dos espaços de participação da sociedade civil, no contexto da lógica de gestão das políticas educacionais instituída nos Sistemas Educacionais.

Assim, ressalta-se que o primeiro eixo diz respeito à municipalização do ensino, com a consequente reorganização da gestão da política educacional, para o atendimento de reponsabilidades que passaram a ser estabelecidas como prioritárias ao ente municipal, com o advento da Constituição Federal de 1988, no que tange, portanto, à oferta do Ensino Fundamental e da Educação Infantil. Nessa perspectiva, a Lei Orgânica do Município, em seu Art. 194, ratifica os dispositivos da Carta Magna, prevendo esse atendimento, por meio da dotação de escolas em todos os povoados, agrovilas e vilas pertencentes à jurisdição municipal, condicionando, entretanto, a ampliação da oferta desses níveis de ensino aos Planos de expansão correlatos e aos princípios básicos de sua política educacional.

Considera-se ainda necessário examinar, no citado eixo, os resultados educacionais advindos desse processo de municipalização, no período 2000-2010, delimitado para a presente pesquisa, destacando-se, *aspectos como: o número de alunos que passaram a ser atendidos pela rede municipal de ensino; o aporte de recursos investidos, resultantes de transferências federais e constitucionais; taxa de rendimento por redes de ensino, entre outros dados quantitativos e qualitativos que informam o processo descentralização da política educacional, que vem sendo desenvolvido, de modo que seja possível aferir acerca da perspectiva de controle social assumida e sua repercussão sobre as políticas governamentais efetivadas a partir de então* (grifo nosso).

Com o segundo eixo de análise, serão abordados aspectos relacionados à institucionalização do Sistema Municipal de Ensino, dando-se ênfase à criação e à instalação do Conselho Municipal de Educação, assim como à reorganização da Secretaria Municipal de Educação, para que pudesse, então, se constituir como Órgão Executivo na gestão da política educacional, deixando, por conseguinte, de restringir seu campo de atuação à manutenção de unidades educacionais da Rede Pública Municipal.

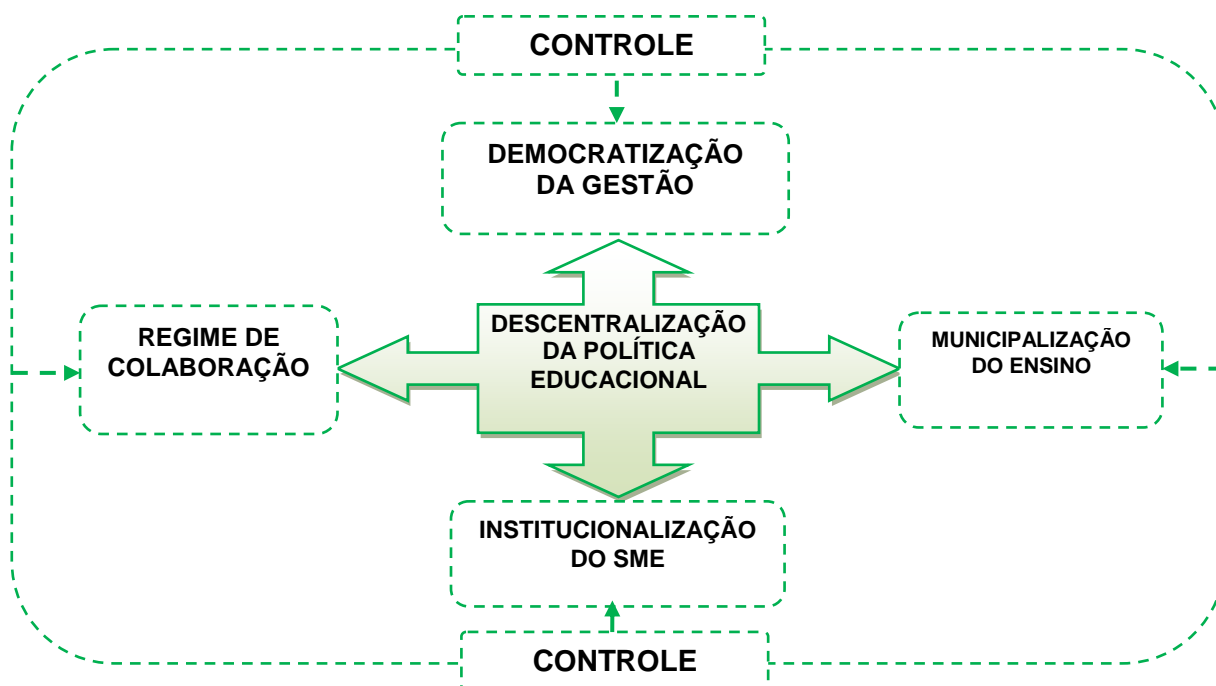
Em estreita vinculação com o processo de institucionalização do SME, ressalta-se, como terceiro eixo constitutivo da descentralização da política educacional, o regime de colaboração entre os entes federados, prevista na legislação educacional do município e, em especial, uma de suas formas de materialização, compreendida, portanto, como delegação de competência conferida pelo Sistema Estadual de Ensino, a partir do ano de 2000.

O quarto eixo de análise para efeito desta pesquisa, relaciona-se à gestão educacional, com suas diferentes estratégias e formas institucionais que foram sendo assumidas para a democratização da gestão da política educacional, com o processo de descentralização ora informado e, em especial, a constituição e o funcionamento de instâncias colegiadas de controle social, entre os quais se destacam o Conselho Municipal de Educação,

o Conselho do Fundeb e o Conselho de Alimentação Escolar e demais órgãos colegiados, criados para essa finalidade. Compreende-se, por conseguinte, que esses espaços podem se constituir em *locus* onde ocorre a disputa entre as classes sociais, a luta pelo consenso, pela direção política, isto é, pela hegemonia, de acordo com a concepção gramsciana de Estado Ampliado.

A descentralização, assim, compreendida para os propósitos deste trabalho, pode ser representada ainda pela Figura 01, demonstrada, subsequentemente, na qual se situa o controle social como um dos elementos constitutivo desse processo, considerado, hoje, imprescindível para a materialização da municipalização e da democratização da política educacional, a partir do recorte temporal já informado neste trabalho.

Compreende-se, destarte, que a descentralização ora assinalada pode ser abordada sob diferentes enfoques analíticos, porém, considera-se que esta se expressa, mais diretamente, pelas dimensões ou eixos que lhes são constitutivos. Trata-se, portanto, de uma perspectiva de gestão que se propõe como alternativa para a condução autônoma dos rumos da política educacional, em âmbito local.



**Figura 02:** Descentralização da Política Educacional.

**Fonte:** Elaboração do pesquisador.

Portanto, o organograma, traz uma possibilidade de representação da descentralização que, num plano teórico, se configuraria a partir de 04 (elementos) que lhes dão sustentação, os quais, apesar de distintos, enquanto representação gráfica, interpenetram-

se reciprocamente, em vista do controle social, a partir de suas múltiplas dimensões, consideradas neste trabalho. Por exemplo, a democratização da gestão, que pressupõe a efetivação de um regime de colaboração, que se insere também num contexto de municipalização, exigindo, conseqüentemente, a institucionalização de um sistema próprio de ensino, para a conquista da autonomia na gestão descentralizada da política educacional. Com efeito, a perspectiva, assim delineada, permite, sobretudo, a visualização desse processo, que passa a ser imaginado para o ambiente municipal, cumprindo, por conseguinte, uma finalidade essencialmente didática.

### 3.1 A MUNICIPALIZAÇÃO<sup>83</sup> E A DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL EM CASTANHAL - PA

Adota-se, nesta seção, a perspectiva de municipalização como um dos eixos que dão sustentação e visibilidade ao processo de descentralização da política educacional, como reflexo das Reformas do Estado, aprofundadas a partir dos anos de 1990. Portanto, não será abordada, de maneira mais específica, a política de municipalização do Ensino Fundamental que começou a ser implantada no Estado do Pará, a partir de 1995 como uma das diretrizes constantes do Plano Estadual de Educação (que não se traduziu num Plano de Estado), editado no período de mandato do então governador Almir Gabriel, uma vez que o município *locus* da pesquisa não aderiu a essa forma de municipalização, seja por falta de adesão do governo municipal; seja por resistência da Entidade Sindical, conforme relatos a seguir demonstrados:

Graças também à atuação do Sindicato, nós sempre combatemos, quando vimos as experiências de municipalização desastrosas, que aconteceram em outros municípios, nós fomos pro embate, fomos “pra cima” do Secretário, que também não era simpático à municipalização. O Secretário achava, que mesmo vindo verbas, ele achava que não dava pra suprir e que o município não tinha condições de assumir aquilo que era o processo de municipalização apresentado. Então, na verdade, não era uma municipalização, nós éramos a favor da municipalização, em princípio, nós achávamos que o município deve ser responsabilizar, mas o que era aquele processo era a “prefeiturização” de matrícula e o Secretário não era simpático, ele achava que não ia dar conta e, justamente, o porquê de os processos de municipalização não davam certo, era porque tudo ficava vencido porque não tinha estrutura pra assumir e aí eles tinham que retirar direitos e a categoria dos trabalhadores era a mais penalizada, porque o município não

---

<sup>83</sup> Vale ressaltar, nesse contexto, que a pesquisa realizada por Gutierrez (2010) a esse respeito, que tratou sobre “A municipalização do ensino no município de Altamira/PA e suas implicações para a democratização educacional” (Tese de Doutorado, defendida na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em 2010).



tinha condições e as prefeituras não tinham como fazer. [...] A atuação do Sindicato decisiva e aí o Secretário começou a participar dos debates e das redes de estudos e quando ele viu que era “bronca” e que ele que ia gerenciar essa “bronca” e que ia se “queimar” mais ainda, viu que a gente estava mais esclarecido, que a categoria estava armada contra isso e que ele não ia poder fazer sem ter que retirar direitos, ele não acatou, entendendo a posição do Sindicato (Professor da Rede Pública – 2000/2001; 2002/2003; 2009/2010; 2011/2012).

Eu lembro que era uma coisa ruim ‘pro’ município. E aí o município na época, com a questão da municipalização era muita responsabilidade, a questão dos professores, ficava atrelado só ao município. O Prefeito não era favorável, na época, à municipalização. Ele foi ele que foi o principal que não aceitou (Presidente do CME/Castanhal - 2000/2001; 2002/2003)

Em que pesem as críticas ao modelo de municipalização implantado no Estado do Pará, considera-se que a perspectiva compreendida, neste trabalho, como estratégia de descentralização, resulta de uma conquista legal trazida pela Constituição Federal de 1988, por meio da qual os municípios brasileiros foram alçados à condição de ente federado, com a prerrogativa de manter e administrar, de forma autônoma, suas políticas sociais em âmbito local, entre as quais se inclui a educação.

Compreende-se, assim, que a lógica introduzida pela Carta Magna pressupõe a necessidade de repensar o modelo tradicional, de caráter centralizador, que vinha sendo consolidado no País, especialmente, a partir do Golpe de Estado de 1964, quando se inicia a Ditadura Militar, contexto em que a gestão e o controle, na aplicação dos recursos públicos, vinham se constituindo em instrumentos de barganha e, por conseguinte, de controle político, por parte das oligarquias. Como explicam Castro & Duarte (2008, p. 9) ao se referirem a essa perspectiva de gestão das políticas sociais, argumentando que a mesma significava, sobretudo, “apossar-se dos principais instrumentos para o exercício do controle político de determinadas regiões, beneficiando-se aliados, cooptando lideranças, cimentando conchavos e impondo hegemonia sobre o eleitorado”.

Portanto, como forma de superação desse modelo, entendido como o controle do Estado sobre a sociedade, o mencionado diploma legal estabelece um conjunto de estratégias voltadas para a municipalização de políticas públicas e sociais, sendo prevista a transferência de recursos por parte da União e regimes de colaboração, entre as esferas de governo, para a consecução de incumbências trazidas por esse novo padrão de gestão de temas educacionais de interesse público.

Em decorrência desse movimento, aprofundado especialmente com a Reforma do Estado, nos anos de 1990, que implicou mudanças na forma de condução das políticas sociais

e, em especial, na área educacional, a legislação do município de Castanhal – PA aborda a questão da descentralização, tratando da definição do direito à educação e do dever de educar por parte do ente federado municipal, com suas respectivas obrigações, o que confirma a perspectiva municipalista, ora assinalada, no que concerne à gestão das políticas na área da educação (Lei Nº 076, de 29 de setembro de 1992).

Vale ressaltar, nesse contexto, que a Lei Municipal Nº 16, de 03 de julho de 2000, que trata da implantação do Sistema Municipal de Ensino de Castanhal – PA ratifica, de algum modo, essa tendência, em seu art. 62, evidenciando o fato de que a ação supletiva a ser exercida por parte da União, condiciona-se à ampliação de demandas educacionais por parte do ente municipal. O mencionado dispositivo legal impede, portanto, que a transferência de recursos seja efetivada quando o município informar um número de matrículas inferior à sua capacidade de atendimento.

Assim, para a compreensão dessa lógica de municipalização, a partir do período delimitado para esta pesquisa (2000 a 2011), serão examinados, entre outros aspectos, o número de estabelecimentos educacionais por redes de ensino e o movimento de oferta do Ensino Fundamental e da Educação Infantil; os rendimentos educacionais produzidos ao longo do período analisado, em especial, a perspectiva de controle social como expressão de poder.

Compreende-se que esses aspectos, possivelmente, refletem um discurso de caráter ideológico em torno das vantagens da descentralização/desconcentração da política educacional, tendo-se como argumento mais importante, para os defensores de tendência municipalizadora, o fortalecimento das instâncias de “poder local”. Entretanto, a municipalização sob o viés da prefeiturização de matrículas (TOBAR, 1991) apresenta contradições e, também, desvantagens, a exemplo, da fragilidade da estrutura político-administrativa, como será demonstrado, subsequentemente, posto que os recursos financeiros transferidos ao ente municipal não são compatíveis com as demandas que foram sendo progressivamente assumidas por ele.

Observa-se, consecutivamente, que embora o município tenha assumido essas novas responsabilidades, como prioritárias por força das injunções legais e normativas, tal transferência não se refletiu de maneira significativa no número de unidades educacionais que foram construídas ao longo do período analisado, conforme o demonstrado a seguir, especialmente quando se estabelece um comparativo com a curva de crescimento do contingente populacional, constatado por meio dos levantamentos efetivados pelo IBGE (2000 – 2010). Com efeito, os dados relacionados à população, por faixa etária, do período de

2000 a 2010, comprovam que o município registra uma taxa geral de crescimento de 22,32%. A faixa etária que mais se ampliou situa-se no intervalo de 50 a 69 anos, havendo declínio em torno de 1,5% na faixa etária que compreende o intervalo menor de 01 ano.

Quando se compara a zona urbana com a zona rural, constata-se que a população que mora no campo cresceu em 1,57%; ao passo que a população que mora na cidade decresceu, coincidentemente, o mesmo percentual de 1,57%. Este dado revela que, na contramão da tendência verificada, nos demais municípios brasileiros, ocorreu certa retração da população que vive na zona urbana e, em ilação, a ampliação da população residente no campo, pertencente à jurisdição do município ora aludido, sem que sejam constatadas explicações que possam ser consideradas plausíveis, em relação a essa mudança de comportamento em termos populacionais.

Entretanto, em relação à população escolarizável, compatível, portanto, com a Educação Infantil e com o Ensino Fundamental regular, por faixa etária, os dados revelam, de maneira específica, que o percentual mais expressivo é identificado na população situada na faixa etária de 10 a 14 anos, chegando a atingir 10,44% de taxa de crescimento, de 2000 para 2010; ao passo que a população na faixa etária de 0 – 04 anos cresceu em 2,4%; e a população de 05 a 09 anos foi elevada em 4,6% (IBGE 2000/2010).

Observa-se, assim, que a população de 0 a 14 anos de idade, que compreende, regularmente, a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, cresceu aproximadamente, 6,01%. O número de unidades educacionais construídas pelo Poder Público Municipal, conforme o demonstrado, na Tabela 02, foi ampliado em mais 21%, quando se estabelece um comparativo do período de 2000 a 2010, o que não significa que as demandas educacionais foram plenamente atendidas pelo Poder Público, haja vista que o *déficit* educacional, acumulado ao longo de décadas não está sendo registrado em sua totalidade. Portanto, precisa ser considerada, nesse quantitativo, a população escolarizável correspondente à Educação de Jovens e Adultos (equivalente ao Ensino Fundamental), uma vez que, por exemplo, em 2010, registra-se que 13,81% do número de jovens de 15 a 17 anos não frequentavam a escola (IBGE 2000/2010).

Acrescenta-se ainda ao universo supramencionado, o percentual de crianças em idade de frequentar creche (0 a 03 anos), cujos dados ainda são precariamente informados pelos Órgãos oficiais, permanecendo, por esse motivo, velados pelos sistemas educacionais, o que sugere falta de prioridade dos governos, no sentido da definição e da implementação de políticas de atendimento desse público, que pertence à primeira etapa da Educação Infantil.

Assim, os dados, a seguir especificados, por redes de ensino e graus de atendimento, no período de 2000 a 2010, servem para a caracterização dessa realidade, contribuindo, dessa forma, para demonstrar o tratamento dispensado pelo Poder Executivo em relação à oferta educacional. Ressalta-se, portanto, que o número de unidades educacionais mantidas pelo governo municipal permaneceu praticamente inalterado, em torno de 1,6% (IBGE 2000/2010), deixando, por conseguinte, de ser um dado decisivo para que se pudesse concluir acerca do aprofundamento do processo de descentralização, quando se analisam esses dados de forma isolada, isto é, sem considerar a oferta pelas demais instâncias administrativas.

**Tabela 02:** Estabelecimento por Redes e Graus de Ensino (2000 – 2010)

ANOS	GRAUS	ESTABELECEMENTOS			
		Estadual	Municipal	Particular	Total
2000	Pré-Escolar	03	19	18	40
	Ensino Fundamental	21	60	21	102
2001	Pré-Escolar	01	22	21	44
	Ensino Fundamental	20	58	22	100
2002	Pré-Escolar	01	26	21	48
	Ensino Fundamental	19	61	22	102
2003	Pré-Escolar	01	27	21	49
	Ensino Fundamental	19	61	22	102
2004	Pré-Escolar	01	28	23	52
	Ensino Fundamental	19	59	23	101
2005	Pré-Escolar	01	34	15	50
	Ensino Fundamental	16	60	17	93
2006	Pré-Escolar	---	39	25	64
	Ensino Fundamental	17	61	29	107
2007	Pré-Escolar	---	39	22	61
	Ensino Fundamental	17	61	25	103
2008	Pré-Escolar	---	38	24	62
	Ensino Fundamental	17	61	28	106
2009	Pré-Escolar	---	38	35	73
	Ensino Fundamental	17	62	38	117
2010	Pré-Escolar	---	38	33	71
	Ensino Fundamental	18	62	40	120

Fonte: MEC/INEP/SEDUC

Registra-se, ainda, como relevante nesse contexto, que o número de unidades educacionais, mantidas pela iniciativa privada, destinadas ao atendimento de crianças da Pré-Escola, demonstrado, anteriormente, correspondia quase que ao mesmo quantitativo da rede municipal, ocorrendo uma redução mais expressiva na rede de ensino denominada particular em 2005, quando se verifica uma queda, em torno de 34%, em relação ao ano anterior, recuperando, entretanto, essa média nos anos subsequentes.

Quando se compara, por exemplo, o ano de 2000 com 2010, correspondendo ao interstício de mais de uma década, comprova-se que o crescimento mais expressivo de unidades educacionais de Educação Infantil (Pré-Escola) e de Ensino Fundamental é registrado na rede privada.

Porém, quando se considera, exclusivamente, unidade de Ensino Fundamental, nas três redes de ensino, constata-se que a rede pública municipal permanece com o número mais elevado em todo período analisado.

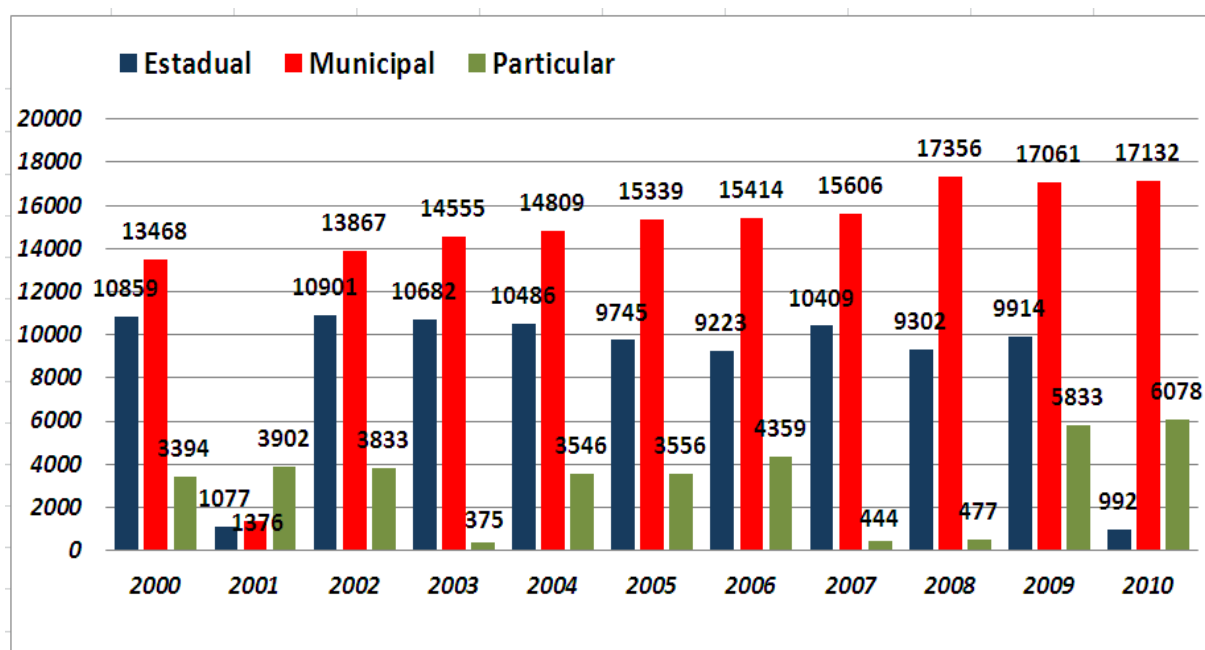
Assim, em conformidade com os dados consignados na Tabela 02, apresentada anteriormente, o município, *locus* da presente pesquisa, começou, de forma mais efetiva a aprofundar o processo de municipalização, a partir de 1996, com o advento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, que conferiu ao município a responsabilidade pela oferta e manutenção da Educação Infantil, cujo público-alvo antes pertencia, majoritariamente, à área da assistência social. Esse processo de transferência para a área da educação, entretanto, ocorreu de forma progressiva, a exemplo do que se verificam na maioria dos municípios brasileiros, isto é, lenta e gradualmente. Com efeito, a partir de 1996 Castanhal – PA informava a matrícula de apenas 602 (seiscentas e duas) crianças na Pré-Escola, tendo ampliado de maneira considerável esse quantitativo em 2000, para 1445 (mil quatrocentos e quarenta e cinco), o que corresponde a mais de 140% de discentes atendidos na etapa em referência.

Os dados já demonstrados apontam também para a redução do número de estabelecimentos educacionais pertencentes à rede de ensino estadual, destinados ao atendimento do público-alvo da Educação Infantil (Pré-Escola) e do Ensino Fundamental, deixando de existir a partir de 2006, unidades específicas daquele segmento. Contudo, observa-se que o número de unidades do Ensino Fundamental, manteve-se constante, cujas matrículas se concentraram, de forma prioritária, no segundo segmento (5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série), de modo que as novas escolas construídas, pelo Poder Público Municipal, no período pesquisado destinaram-se, preponderantemente, a demanda de alunos na faixa etária de 07 a 14 anos, sendo contemplados também, a partir de 2009, crianças de 06 anos de idade, com a implantação do Ensino Fundamental de 09 Anos.

Vale ressaltar ainda que a política de ampliação do Ensino Fundamental para 09 anos não impactou, de maneira significativa, no sentido da ampliação do número de novas unidades educacionais construídas pelo município, haja vista que a média de crescimento permaneceu constante de um ano para o outro, oscilando em torno de 1,6%. Todavia, em 2010, segundo dados fornecidos pelo PNUD, IPEA e FJP (BRASIL), o percentual de alunos

que estavam frequentando o Ensino Fundamental regular, na série correta ou o equivalente à faixa etária entre 06 e 14 anos, correspondia a 57,35%, ocorrendo, assim, uma elevação desse contingente, no período analisado, isto é, de 2000 para 2010, em torno de 20%. Esse dado, no entanto, evidencia, fundamentalmente, certa correção da discrepância idade/série ou idade/ano, não significando, pois, ampliação do número de novas vagas no nível de ensino ora aludido.

De fato, contraditoriamente, constata-se que o número matrículas no Ensino Fundamental de 2008 para 2009, por exemplo, de acordo com o Gráfico 01, apresentado, a seguir, informa que houve crescimento do número de alunos matriculados, em torno de 1,7%, significando, assim, que a variável expansão do número de novas unidades educacionais, quando se estabelece o cruzamento com esses dados, não corresponde diretamente à ampliação do número de matrículas, como está sendo demonstrado:



**Gráfico 01:** Matrícula por Redes de Ensino (Ensino Fundamental) - 2000 – 2010  
**Fonte:** MEC/INEP/SEDUC.

Considera-se, entretanto, que os dados, constantes do Gráfico 01, apresentados, anteriormente, comprovam que o município de Castanhal-PA evidencia, a partir de 2000, um panorama ascendente de matrícula no Ensino Fundamental regular, em razão da consolidação de processos de desconcentração, por meio de estratégias de municipalização da matrícula, especialmente, com a indução exercida por parte do governo Federal, por meio da implantação da política de Fundos, que começou a vigorar no País, a partir de 1996, com a edição do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental - Fundef, ocorrendo, de forma concomitante, a transferência de incumbências dantes conferidas ao ente estadual, no que

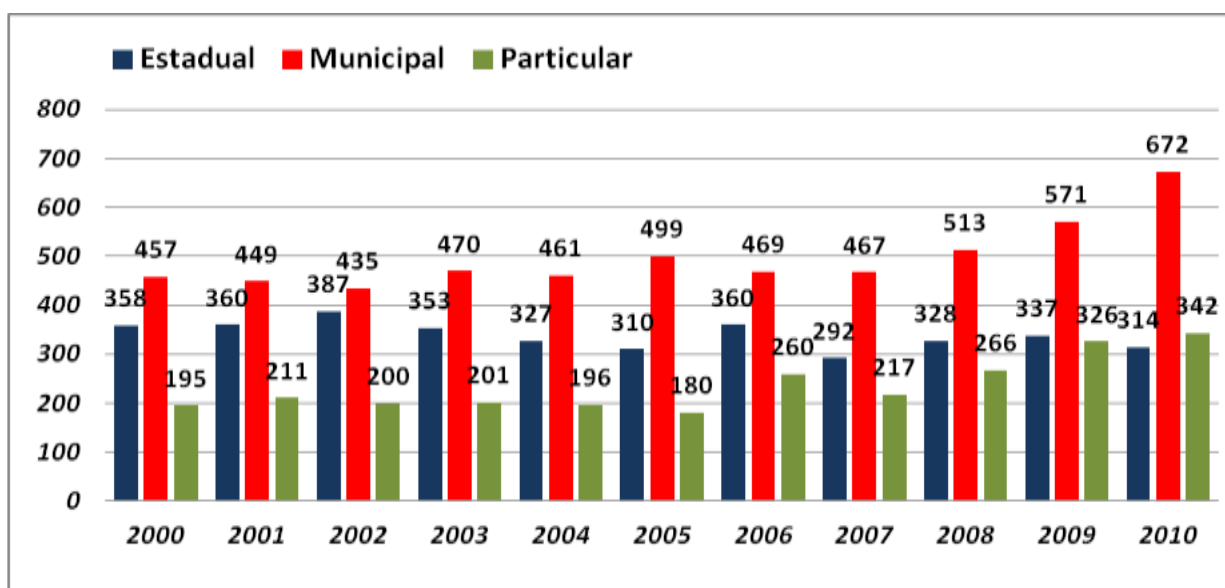
concerne à oferta do Ensino Fundamental, responsabilidade concorrente dos dois entes federados, diretamente implicados, por força das injunções legais, a saber: Município e Estado.

Assim, observa-se que em relação ao Ensino Fundamental, o processo de municipalização ora analisado corrobora a tendência à prefeiturização, na medida em que o ente estadual continuava mantendo certa estabilidade, no período compreendido entre 2000 a 2004, cuja média de atendimento permanece em torno de 10.700 (dez mil e setecentos) alunos. Todavia, a partir de 2005, verifica-se que ocorre um considerável declínio desse número em, aproximadamente, 9%, em relação à média verificada no período, o que corrobora a tese de transferência induzida do Ensino Fundamental para o ente municipal, como se fosse sua responsabilidade exclusiva. Esse fato passa a ser ratificado, sobretudo, quando se estabelece um comparativo do atendimento realizado por parte das duas unidades federativas em referência. Desta forma, verifica-se uma curva ascendente que caracteriza o atendimento feito a partir de então pelo município em referência, cujo número de alunos matriculados apresenta um crescimento médio, de 2000 para 2010, em torno de 13%, embora tenha sido registrado um aumento mais expressivo, a partir de 2008, como reflexo da política de implantação do FUNDEB.

Vale ressaltar que a implantação dessa nova política de fundos ocorre, conseqüentemente, a substituição do FUNDEF, que perdurou até o final de 2006, o qual permitia investimentos apenas no Ensino Fundamental e nas modalidades compreendidas como regular e especial; ao passo que o FUNDEB passou a abranger toda a Educação Básica, com seus respectivos níveis e modalidades, inclusive para aqueles que não tiveram acesso na idade própria (BRASIL, Lei 11.494, de 20 de junho de 2007). Em Castanhal – PA essa mudança impactou no aumento de recursos transferidos ao município, sem representar, entretanto, uma ampliação em termos substanciais, quando se considera a distribuição desses recursos em sua proporcionalidade, uma vez que esse Fundo manteve a mesma razão contábil do FUNDEF, sem que houvesse, assim, alteração na definição de critérios para o custo/aluno qualidade.

Destaca-se ainda como aspecto a ser considerado dentro da perspectiva de municipalização, concretizada no município de Castanhal, partir de 2000, que, com a redução do número de alunos atendidos no Ensino Fundamental pelo ente estadual, houve, conseqüentemente, declínio do percentual de profissionais pertencentes à mencionada jurisdição (6%). Esse fato comprova o crescimento, entretanto, do número de docentes, que passaram a desempenhar suas funções, de maneira mais concentrada, nas redes de ensino

municipal e privada, cuja média de crescimento, respectivamente, gira em torno de 9% e de 19%, no período ora analisado, aspecto que pode ser ratificado a seguir:



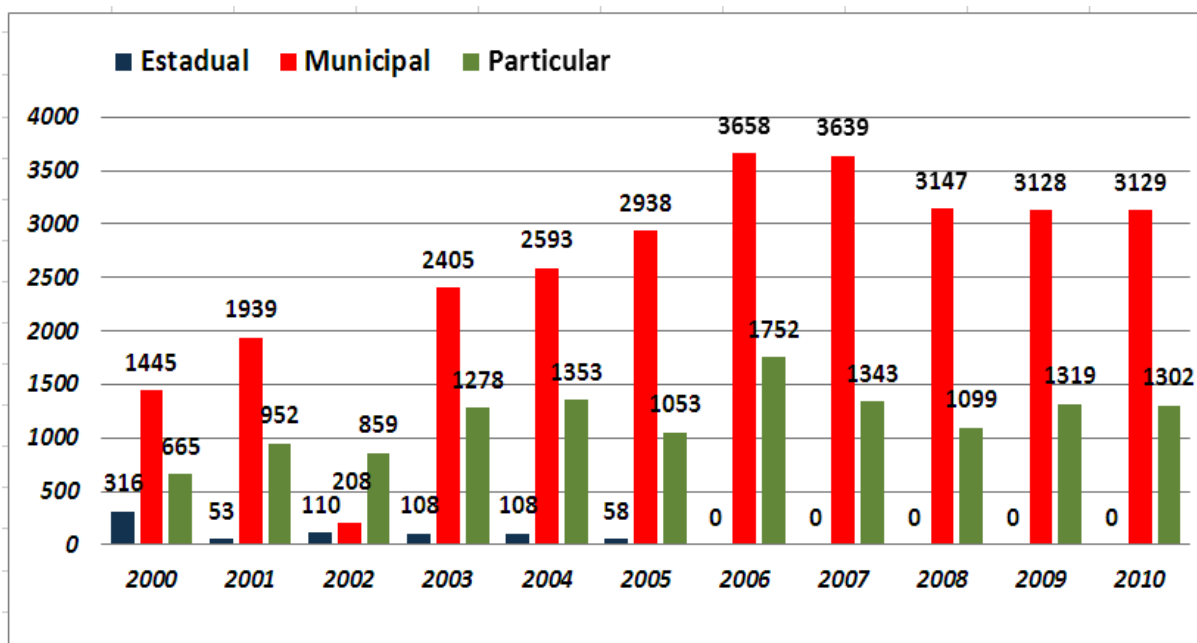
**Gráfico 02:** Funções Docentes por Redes de Ensino (**Ensino Fundamental**) - 2000 – 2010

**Fonte:** MEC/INEP/SEDUC

Em relação à Educação Infantil (Pré-Escola), os dados demonstrados, subsequentemente, no Gráfico 03, confirmam que houve discreta redução do número de novas matrículas (0,6%) na Rede Estadual, devido à falta de prioridade do Poder Público em relação à oferta desse nível de ensino, o que contraria a normatização educacional que rege a matéria, que estabelece o princípio da irredutibilidade do atendimento da Educação Infantil, cujo fundamento legal se encontra consignado na Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005, que altera a LDB e torna obrigatória a matrícula das crianças de seis anos de idade no Ensino Fundamental; e na Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, que também modifica a LDB e amplia o Ensino Fundamental para nove anos de duração, com a matrícula de crianças de seis anos de idade e estabelece prazo de implantação pelos sistemas, até 2010.

Vale ressaltar, nesse contexto, que a União não registra nenhum atendimento no município em relação ao segmento analisado, o que corrobora a política de indução e/ou de transferência de responsabilidades para as instâncias subnacionais e, particularmente, para a instância municipal, em detrimento de ações a serem desenvolvidas de forma compartilhada, em regime de cooperação, por meio das quais se pudessem visualizar as responsabilidades equivalentes de cada ente federado, nesse processo de gestão, como forma de efetivação de pactos federativos, preconizados pela legislação educacional (BRASIL, Lei 9394/1996).





**Gráfico 03:** Matrícula nas Redes de Ensino (**Educação Infantil/Pré-Escola**) - 2000 – 2010

**Fonte:** MEC/INEP/SEDUC.

Registra-se ainda, como relevante, nesse contexto de reconfiguração do processo de municipalização, que a presença da rede particular ou de unidades educacionais mantidas pela iniciativa privada, mantém uma curva ascendente de novas matrículas, de um ano para o outro, chegando a atingir, uma média expressiva de crescimento de 85%, de 2000 para 2010. Com a ampliação, assim, verificada o atendimento do público-alvo da Educação Infantil passa a ser, então, compartilhado pelas unidades administrativas municipais, embora em maior proporção, e pela iniciativa privada, aspecto que revela a transferência de responsabilidades por parte do Poder Público, em função da insuficiência das políticas públicas desenvolvidas no período analisado.

Compreende-se, assim, que em relação à Educação Infantil (Pré-Escola) o ente Estadual foi se retirando, gradativamente, do atendimento dessa etapa da Educação Básica, que, por sinal, já era inexpressivo, embora sejam evidenciadas oscilações de um ano para o outro, a exemplo do que se verifica em 2001, cujo número de alunos matriculados era de apenas 53 (cinquenta e três), tendo mais do que duplicado esse atendimento em 2002, passando para o total de 110 (cento e dez) crianças. Todavia, em 2006, registra-se a total retirada do ente estadual desse segmento, que transferiu essa responsabilidade ao ente federado município, cujos dados podem ser confirmados por meio do Gráfico 03, o que denuncia a falta de um regime de cooperação.

Argumenta-se ainda que um dos problemas identificados nas estatísticas oficiais, diz respeito ao não registro da oferta de creche por parte do ente municipal e das demais redes de

ensino, deixando, por conseguinte, de informar o atendimento dessa importante etapa da Educação Infantil, assim como as respectivas modalidades do Ensino Fundamental.

Compreende-se também que esse dado sugere certo descaso do Poder Público em relação às demandas que continuam sendo reprimidas ainda, hoje, nos sistemas educacionais. Esse fato exige, conseqüentemente, a redefinição e implementação de políticas públicas voltadas para o enfrentamento dessa realidade, por parte dos entes federados, o que implica que seja considerado, além da efetivação do regime de colaboração, como estratégia que vem sendo fomentada, no plano teórico e nos marcos legais que regem a matéria, - como possibilidade de construção de um sistema nacional articulado de educação, - a ampliação dos espaços de intervenção política da população, na definição de prioridades para o atendimento de demandas relacionadas à Educação Infantil.

Os dados até aqui analisados demonstram, em linhas gerais, problemas relacionados à descentralização da política educacional, pela via da municipalização, haja vista que o Ente Federado município passa assumir quase que exclusivamente as demandas relacionadas aos dois primeiros níveis da Educação Básica, em detrimento do papel dos demais entes Federados. Esse aspecto informa a inexistência de controle social que pudesse senão inibir, pelo menos minimizar essa política de indução, que contribuiu para o enfraquecimento da autonomia municipal, além de denunciar, mais uma vez, a falta de regime de colaboração, de acordo com o preconizado pela Constituição Federal de 1988.

### ***3.1.1 Os rendimentos educacionais do município***

Quando se analisam, de maneira mais específica os dados referentes à aprovação no Ensino Fundamental evidenciados a seguir, no Gráfico 04, confirma-se o fato de que as unidades educacionais, mantidas pela iniciativa privada, demonstram melhores resultados, se comparadas com as unidades educacionais da rede pública de ensino, compreendendo a jurisdição municipal e estadual, chegando a ser emblemático devido à discrepância verificada em 2000, por exemplo, na rede municipal (53,30%) em relação à iniciativa privada (93,40%), cuja diferença, em termos percentuais, corresponde a 40%. Com efeito, a média de aprovação das unidades mantidas pelo Poder Público Municipal é de aproximadamente 74%, contra 97% da rede privada. Registra-se, como relevante nesse contexto, que as unidades pertencentes à rede estadual apresentam exatamente a mesma média, quando comparadas com a rede municipal de ensino atingindo, assim, o percentual de 70%.

Considera-se que os aspectos apontados acima vêm servindo para corroborar um discurso, veiculados nos sistemas educacionais, o qual é motivado pela ideologia do capital, e de valorização à iniciativa privada, em detrimento dos serviços públicos, como forma de isenção do papel do Estado, aspecto que permeia as políticas públicas, no sentido de que a instituição privada é mais eficiente, porque “produz” melhores resultados. Esse dado, por conseguinte, revela mais uma das contradições do Estado capitalista, haja vista que esses serviços educacionais, supostamente de qualidade, são mais acessíveis às classes mais favorecidas economicamente, em detrimento das classes subalternizadas, por exemplo.

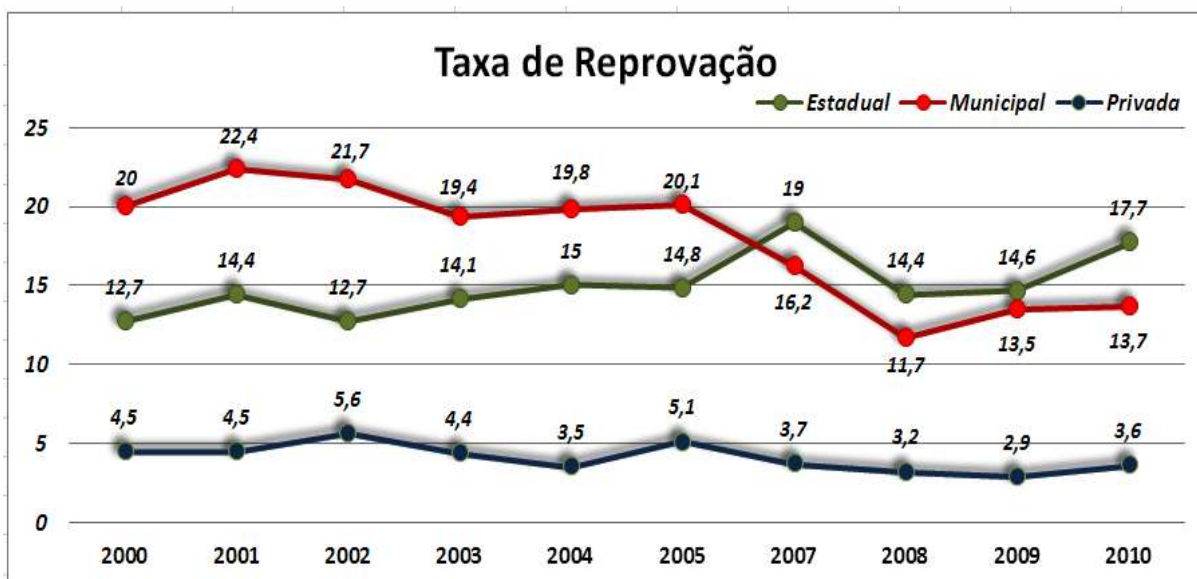


**Gráfico 04:** Taxa de Aprovação por Redes de Ensino (2000 – 2010)

**Fonte:** MEC/INEP/SEDUC

(\*) NI – Não Informado.

Em consequência, os percentuais de reprovação, explicitados por meio do Gráfico 05, demonstrado, a seguir, são mais expressivos nas redes oficiais de ensino, que compreendem a rede estadual e a rede municipal, cuja média, respectivamente, corresponde a 15,94% e 17,85%. Entretanto, esses dados chegam a ser mais elevados nas unidades educacionais mantidas, especificamente, pelo poder público municipal, o que informa maiores fragilidades por parte dessa instância, no que concerne à gestão de sua política educacional, embora seja considerada, nesta análise, a proporcionalmente desses dados em relação às demais unidades de ensino ora evidenciadas, quais sejam: estaduais e privadas. Nesse contexto, verifica-se que a as unidades educacionais mantidas pela iniciativa privada, apresentam uma média, em termos percentuais de 4%, revelando mais uma discrepância em relação à rede oficial de ensino.



**Gráfico 05:** Taxa de Reprovação por Redes de Ensino (2000 – 2010)

Fonte: MEC/INEP/SEDUC

(\*) NI – Não Informado.

Quanto aos índices de evasão, evidenciados, a seguir, no Gráfico 06, comprovam, mais uma vez, que os melhores resultados são obtidos pela rede privada, cuja média gira em torno de 1,4%. Em contrapartida, os percentuais de evadidos, registrados nas dependências administrativas da esfera estadual e municipal, correspondem, respectivamente, a 11,26% e 9%.



**Gráfico 06:** Taxa de Evasão por Redes de Ensino (2000 – 2010)

Fonte: MEC/INEP/SEDUC

(\*) NI – Não Informado.

Ao estabelecer um comparativo entre as três redes de ensino, no que concerne ao desempenho, a partir dos fatores já analisados, pode-se inferir que os aspectos, que caracterizam essa realidade contribuem, de alguma forma, para a confirmação da suposta tese

sustentada, hoje, acerca da ineficiência da escola pública, se analisada a partir da lógica gerencial dominante, comprovada por meio do estabelecimento de *ranking*, a exemplo do IDEB. Esse aspecto revela, por outro lado, uma das principais contradições desse processo, uma vez que essa escola vem sendo focalizada para o cumprimento de uma lógica de exclusão, em detrimento de seu papel social. Portanto, as unidades educacionais da rede pública vêm sendo mantidas, muitas vezes, em condições precárias, por problemas relacionados a um conjunto de fatores, explicados, mormente, pela ineficiência das políticas públicas e pela falta de prioridades nessa área. Trata-se, no entendimento deste pesquisador, de uma forma de inserção de uma perspectiva de gestão de cunho privatista na escola pública, conforme pesquisas já realizada sobre esse tema, a exemplo do trabalho de Santos et al, 2013.

Compreende-se, assim, que esses dados possibilitam, por outro lado, a identificação de problemas relacionados ao processo de municipalização, compreendido como um dos eixos a partir do qual se encontra assentada a lógica de descentralização, com a definição de competências ao ente municipal na gestão da política educacional. Demonstram fragilidades de caráter administrativo e pedagógico, por parte do ente municipal, o que sugere ausência de acompanhamento de segmentos da sociedade civil em relação à definição, execução e avaliação de políticas educacionais, conforme dados obtidos por meio das entrevistas. Portanto, constata-se, nos documentos analisados, alusivos ao período pesquisado, que o processo de municipalização, compreendido a partir da expansão de matrícula, sobretudo no ensino fundamental, não passou pelo acompanhamento dos Órgãos de Controle Social, para que fossem avaliados os impactos dessas políticas públicas, no ambiente municipal, embora já houvesse registros, nessa ocasião, da existência de instâncias colegiadas, a exemplo do Conselho Municipal de Educação (criado em 1992 e instalado em 1999), Conselho de Alimentação Escolar (criado e instalado em agosto de 2000) e do Conselho Municipal do Fundef/Conselho Municipal do Fundeb, sendo estes últimos, implantados, respectivamente, em 1996 e 2007.

A Lei Orgânica do Município estabelecia a obrigatoriedade de elaboração de um Plano, por parte do Poder Executivo, representado pela Secretaria Municipal de Educação, que tratasse, especificamente, da expansão e da oferta educacional, sugerindo, assim, a necessidade de definição de ações articuladas e planejadas para o desenvolvimento de políticas de atendimento à população escolarizável, de forma gradativa, o que poderia se constituir num instrumento adequado de acompanhamento por parte das instâncias institucionalizadas de participação política. Todavia, tal dispositivo não foi em consideração na legislação educacional do município tampouco nas Leis Ordinárias que tratam da

implantação do Sistema Municipal de Ensino (Leis N° 16 de 03 de junho de 2000; Lei N° 14, de 16 de abril de 2012, que reformulou e atualizou a Lei do SME, revogando-se os dispositivos que pudessem dispor em contrário). A referência direta ao Plano Municipal de Educação é feita, pela primeira vez, no Plano Diretor Participativo<sup>84</sup> do município, ao estabelecer diretrizes para a política municipal da educação, tornando obrigatória a elaboração desse instrumento de gestão estratégica também dos temas educacionais do município, para que seja efetivado ao longo de um decênio. A inexistência desse instrumento corrobora a perspectiva já assinalada neste trabalho quanto à falta de prioridade do Poder Executivo, no sentido do estabelecimento de ações, para o enfrentamento dos problemas educacionais do município, demonstrados, nesta seção, pelos resultados obtidos, no período analisado.

Ressalta-se ainda que, em relação à demanda em tela, não foi possível obter informações a esse respeito da expansão da oferta educacional ora tratada, nem nos arquivos da Secretaria Municipal de Educação (inexistência de um banco de dados a esse respeito), tampouco por meio das entrevistas realizadas com os sujeitos sociais, implicados diretamente nesse processo (que revelaram desconhecimento acerca desses instrumentos), o que indica que a municipalização, em que pese à necessidade ampliação e de atendimento às demandas educacionais dos municípios, é um processo que foi se estabelecendo no ambiente municipal sem que essa unidade federativa estivesse preparada para suprir o expressivo contingente populacional, que passou a ser assumido como responsabilidade prioritária, especialmente, a partir da implantação do Fundef.

Ante ao exposto, constata-se, assim, a ausência de um planejamento educacional, o que possibilita inferir que a municipalização é muito mais resultante das vicissitudes históricas do que de uma ação intencionalmente planejada e articulada entre os entes federados, que pudesse corresponder, pelo menos, à lógica gerencial introduzida com a Reforma do Estado. Esse aspecto informa mais uma das contradições desse processo, na medida em que se demonstra, dessa forma que, na gestão da política educacional, fatores como a participação dos segmentos sociais, não vem sendo considerados, nem mesmo para efeito de monitoramento de dados educacionais, embora sejam, hoje, imprescindíveis à

---

<sup>84</sup> Aprovado em 2006, por meio da Lei Municipal N.º 015, de 04 de outubro de 2006, que estabeleceu a vigência deste Plano para o período de 2007 a 2016. O fundamento legal, que tornou obrigatória a elaboração do Plano Diretor Participativo, repousa no artigo 182, § 1º da Constituição Federal; nos dispositivos da Lei N.º 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, criado para regulamentar os artigos 182 e 183 da Carta Magna supra mencionada; na Constituição do Estado do Pará e, finalmente, na Lei Orgânica do Município de Castanhal, nos artigos que tratam da Política Urbana.

atuação das instâncias colegiadas de controle social, onde as classes sociais podem exercer alguma influência na arena pública. A dificuldade de acompanhamento das políticas públicas educacionais foi confirmada por meio das entrevistas, ocasião em que os sujeitos sociais relataram desconhecimento de instrumentos que pudessem servir para o cumprimento dessa finalidade.

Assim, ressalta-se, nesse contexto, a necessidade da efetivação de mecanismos de controle social e do regime de colaboração, previsto na Constituição Federal de 1988, pois, no entendimento de Castro & Duarte (2008), em caso contrário, a política de indução implícita à lógica de municipalização, assim compreendida, que resultou de todo esse processo de descentralização, verificada, sobretudo, com a transferência de responsabilidades para o ente municipal, poderá impactar seriamente sobre os resultados educacionais, acarretando, conseqüentemente, o desperdício dos recursos público devido sua aplicação inadequada (CASTRO & DUARTE, 2008), a exemplo do que foi evidenciado por meio dos rendimentos educacionais do município de Castanhal – PA.

Portanto, embora os dados quantitativos evidenciassem a ampliação do número de alunos atendidos, não indicaram, conseqüentemente, que a municipalização tivesse sido efetivada como possibilidade “de criação do espaço de participação do cidadão na formulação, implantação, implementação, avaliação e replanejamento das políticas educacionais” (ROMÃO, 2010, p. 66). Contrariando-se essa perspectiva, confirma-se a tese de que esse processo reflete acima de tudo uma tendência trazida pela Reforma do Estado de cunho neoliberal que, em nome da modernização da gestão dos processos educacionais, defende a responsabilização do ente municipal pela gestão de sua política educacional, sem dotá-los de capacidade administrativa e financeira, para que tenha condições de enfrentar politicamente os problemas educacionais que lhes são inerentes, a partir de sua realidade, isto é, em âmbito local (SARI, 1997; SILVA, 2003, entre outros), de modo a considerar a necessidade de participação da sociedade civil, representada nos espaços institucionalizados, a exemplo dos conselhos.

A análise da municipalização sob a ótica do financiamento indica ainda que houve aumento do aporte de recursos destinados à educação, tendo resultado, fundamentalmente, de transferências constitucionais por parte do governo federal, em razão do aumento do número de alunos matriculados nas unidades educacionais pertencentes à rede municipal, em consequência do processo de descentralização ora evidenciado. Com efeito, os dados apresentados, a seguir, alusivos ao período de 2005 a 2010, são ilustrativos a esse respeito, servindo para corroborar esse movimento que pode ser considerado inexorável de

descentralização, cujo papel principal da União tem se restringido à repartição de recursos oriundos, essencialmente, da arrecadação de impostos pelos demais entes federados.

Considera-se, assim, que o município de Castanhal – PA acompanha esse crescimento verificado nacionalmente, mantendo, entretanto, constante, no período analisado, apenas a transferência de recursos com funções previamente definidas, quais sejam: apoio à alimentação escolar básica, PNATE, PDDE, FUNDEF/FUNDEB, haja vista que os demais recursos resultaram de políticas, que podem ser denominadas de esporádicas ou circunstanciais, editadas pelo governo federal, deixando de serem observadas nos anos subsequentes (Apoio à Ampliação da Oferta de Vagas do Ensino Fundamental a Jovens e Adultos; Caminho da Escola<sup>85</sup>, Promed<sup>86</sup>, Apoio a Atividades Educacionais de Valorização da Diversidade no Espaço Escolar, Complementação ao Atendimento Especializado às Pessoas com Deficiência, Promoção e Desenvolvimento da Saúde Escolar na Educação Básica) à exceção dos recursos do Salário Educação<sup>87</sup>, legalmente amparado, atualmente, pela Lei 11.457/2007, cujo repasse sofreu oscilação no período analisado, conforme o demonstrado, na Tabela 03:

---

<sup>85</sup> O Programa Caminho da Escola foi criado, em 2007, com o objetivo de renovar a frota de veículos escolares, garantir segurança e qualidade ao transporte dos estudantes e contribuir para a redução da evasão escolar, ampliando, por meio do transporte diário, o acesso e a permanência na escola dos estudantes matriculados na educação básica da zona rural das redes estaduais e municipais. O Programa também visa à padronização dos veículos de transporte escolar, à redução dos preços dos veículos e ao aumento da transparência nessas aquisições.

<sup>86</sup> Programa de Incentivo às Mudanças Curriculares das Escolas Médicas – Promed foi lançado pelo Ministério da Saúde (MS), em dezembro de 2001 e tem por objetivo melhorar a qualidade e a eficiência do ensino médio, expandir sua cobertura e garantir maior equidade social.

<sup>87</sup> De acordo com Melchior (1987), o Salário Educação foi criado pela Lei nº 4.440 de 27 de outubro de 1964, tendo sofrido importantes modificações nas últimas décadas. A Constituição Federal de 1988 faz previsão a essa fonte de Recursos no art. 212, § 5º, o qual foi modificado pela EC 14 e, subsequentemente, regulamentado pela Lei nº 9.424/96. A partir de então foi modificado pelas Leis Nº 9.766/98 e Lei 10.832 e pelo Decreto Nº 6.003/2006. Consta que em dezembro de 2006, os termos de arrecadação desse tributo foram mais uma vez alterados pela EC Nº 53 e, posteriormente, regulamentado pela Lei 11.457/2007, sendo esses dispositivos observados ainda hoje.



**Tabela 03:** Transferência de Recursos do Governo Federal para o município de Castanhal (2005-2010)<sup>88</sup>

ANO	APOIO À ALIMENT. ESC. ED. BÁS.	PNATE	PDDE	FUNDEF	FUNDEB	SALÁRIO EDUC.	TOTAL
2005	981.991,80	98.880,00	262.226,00	5.725.048,47	---	436.545,23	<b>7.504.691,50</b>
2006	1.189.336,00	108.848,09	311.261,50	6.023.946,72	---	65.571,15	<b>7.698.963,46</b>
2007	1.250.612,00	121.156,00	333.811,80	2.107.262,52	9.030.599,01	---	<b>12.843.441,30</b>
2008	1.309.308,00	158.878,40	808.379,70	---	15.849.458,86	---	<b>18.126.024,90</b>
2009	1.918.496,80	315.791,92	1.183.166,30	---	21.200.213,37	842.964,81	<b>25.460.633,10</b>
2010	3.099.799,20	362.959,87	3.393.653,04	---	21.884.468,84	---	<b>28.740.880,90</b>

**Fonte:** Portal da Transparência do Governo Federal.

**Elaboração:** Pesquisador.

Considera-se, no entanto, que a educação pública do município vem sendo financiada, ainda hoje, fundamentalmente, por meio de uma Política de Fundos, de natureza contábil, no âmbito de cada Estado da Federação, cujo montante de recursos, a partir da implantação do FUNDEB, em Castanhal – PA aumentou, substancialmente, em relação ao FUNDEF. De fato, quando se compara, por exemplo, o último ano de vigência do FUNDEF com o primeiro ano da implantação do FUNDEB, pode-se constatar que houve um incremento de um pouco mais de 33%, o que se explica pela abrangência de toda educação básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) dos alunos regularmente matriculados e nas modalidades (Educação de Jovens e Adultos e Educação Especial), por parte desse Fundo, assim como pela complementação exercida pela União, por força das injunções legais ainda em vigor.

Os dados demonstrados e analisados, nesta seção, permitem inferir que as unidades educacionais da rede privada apresentam melhor performance, quando se considera os aspectos quantitativos. A Rede Pública, apesar de ter expandido a oferta educacional, confirmando a consolidação da municipalização do ensino, os resultados educacionais foram considerados pífios.

A situação caracterizada, a partir de dados quantitativos e qualitativos, demonstrou que nos aspectos relacionados à expansão de matrícula e rendimento as dimensões de controle social não puderam ser constatadas por meio das ações do CME, haja vista, por exemplo, que alguns interlocutores da pesquisa afirmaram desconhecer que a ação propositiva do Órgão em referência tenha sido considerada, de modo que pudesse trazer, por meio das classes subalternizadas, ilação para os resultados das políticas educacionais.

<sup>88</sup> Considerou-se, apenas, o período de 2005 – 2010, devido à facilidade de acesso aos dados, constantes do Portal da Transparência do Governo Federal, disponibilizados a partir de 2004. Ressalta-se ainda como relevante, para o recorte temporal ora demonstrado, a transição de uma política de fundos para outra, isto é, do FUNDEF para o FUNDEB, passando-se a contemplar, a partir de então, toda a Educação Básica, cuja implantação foi concluída em 2009.

### 3.2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: DA INTENCIONALIDADE POLÍTICA AO CONTROLE SOCIAL

Considera-se que a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino de Castanhal- PA é um dos mais importantes eixos que dão materialidade à descentralização da política educacional. Assim, ao discorrer sobre essa temática, na presente seção, visa-se, fundamentalmente, analisar, a dimensão histórica desse processo, a fim de que sejam identificadas as estratégias de operacionalização que foram desenvolvidas pelo ente municipal, ora referendado, no sentido de organizar, de forma autônoma, sua gestão educacional, a partir da lógica de um sistema educacional descentralizado, sendo esta opção facultada, pois, pela Constituição Federal de 1988 e corroborada pela Lei 9394/1996.

Dessa forma, considera-se necessário examinar, inicialmente, essa construção, a partir dos quatro elementos sugeridos por Cury (2008), quais sejam: fato, norma, valor e direito. Esses aspectos são considerados imprescindíveis para existência de um sistema próprio de ensino, haja vista que essa perspectiva de organização reflete o paradigma de descentralização, assumido, hoje, como possibilidade de democratização da gestão educacional:

[...] um sistema de educação supõe como definição, uma rede de órgãos, instituições escolares e de estabelecimentos - fato; um ordenamento jurídico com leis de educação – norma; uma finalidade comum – valor; uma base comum - direito. Esses 4 elementos devem coexistir como conjunto, como conjunto organizado, sob um ordenamento, como conjunto organizado sob um ordenamento com finalidade comum (valor), sob a figura de um direito (CURY, 2008, p. 25).

Ressalta-se ainda que tais aspectos de associam, de alguma forma, com a perspectiva de controle social, articulando-se às dimensões aventadas neste trabalho, pois compreende-se que a partir da lógica de organização da gestão da política educacional, ora instituída. Dessa forma, as ações de controle social devem partir de uma dada realidade que precisa ser modificada, especialmente, quando se revela incompatível com as demandas educacionais, o que se define como fato, para reverter aspectos desfavoráveis na gestão da política educacional e para definição de parâmetros de qualidade, a dimensão normativa do CME pode ser decisiva, o que corresponde ao aspecto denominado de norma; e, finalmente, o fundamento que serve para justificar e mobilizar o representante da sociedade civil nos órgão colegiados é, exatamente, a dimensão de valorativa, em torno do reconhecimento do direito de

cidadania por parte das classes subalternizadas, o que informa, de maneira indissociável, valor e direito.

Assim, ao buscar a compreensão da descentralização sob o viés da institucionalização do SME, impõe-se a necessidade de reconhecimento da existência prévia de uma rede de escolas, além de órgãos relacionados à gestão da política educacional, o que corresponde ao primeiro elemento, compreendido como “fato”. Nesse sentido, acrescenta-se que, mesmo antes da constituição do SME, isto é, em 1999, segundo dados do MEC/INEP/SEDUC, Castanhal - PA informava uma rede escolar constituída de 76 (setenta e seis) unidades educacionais, mantidas pelo Poder Público Municipal, para o atendimento de segmentos da Educação Básica, compreendendo 16 (dezesesseis) unidades de Educação Infantil – Pré-Escola e 60 (sessenta) de Ensino Fundamental. A rede estadual era responsável pela manutenção de 30 (trinta) unidades educacionais, sendo 01 (uma) de Pré-Escola, 20 (vinte) de Ensino Fundamental e 09 (nove) de Ensino Médio; além de unidades de Educação Infantil (Pré-Escola) mantidas pela iniciativa privada, que perfaziam um total de 33 (trinta e três) instituições educativas.

Com a aprovação da Lei Nº 016, de 03 de julho de 2000, passou a ser definida, mais especificamente, a jurisdição do SME, ou a área de competência da gestão municipal, buscando-se, dessa forma, sintonia com a Lei 9394/1996, nos seguintes termos:

Art. 7º. O Sistema Municipal de Ensino compreende:

I – As instituições de Ensino Fundamental e Médio e de Educação Infantil mantidas pelo Poder Público Municipal;

II – As instituições de Educação Infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;

III – Os órgãos municipais de educação: Secretaria Municipal de Educação e Conselho Municipal de Educação (CASTANHAL, Lei Municipal Nº 016, de 03 de julho de 2000).

A Lei Municipal Nº 014, de 16 de abril de 2012 possibilitou a redefinição do Sistema Municipal de Ensino, com a inexistência de instituições educacionais de Ensino Médio, tornando, assim, exclusividade do município apenas a criação e a manutenção de unidades de Educação Infantil e de Ensino Fundamental, o que contraria o art. 11, da Lei 9394/1996, que prevê o atendimento de toda a educação básica, com seus respectivos níveis e modalidades, desde que sejam mantidas pelo Poder Público Municipal.

Essa reconfiguração, além de alterar a jurisdição do Sistema Municipal de Ensino, traz implícito o entendimento de que o município deve arcar com toda a demanda dos dois primeiros segmentos da Educação Básica, em detrimento dos demais entes Federados,

confirmando, dessa forma, as estratégias de indução prevista na Legislação Federal, no sentido da municipalização de matrículas na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, consoante perspectiva de descentralização da política educacional.

Argumenta-se, por conseguinte, no que concerne à jurisdição do sistema de ensino, que apesar da legislação municipal dispor sobre uma organização autônoma, apresenta, ainda hoje, uma contradição a esse respeito ao admitir, no Parágrafo único, do art. 8º, da Lei 016/2000 e no parágrafo único do art. 7º da Lei 014/2012, a possibilidade de composição de um sistema único de ensino com o Sistema Estadual. Ressalta-se que o Parecer CEB/CNE Nº 30, com base na Lei 9394/1996 – LDB torna facultativo ao ente municipal três alternativas em relação à organização da gestão educacional (*institucionalização do Sistema de Ensino; integração ao Sistema Estadual; e composição com o Estado de um sistema único de educação básica – grifo nosso*), impedindo, assim, a existência de duas formas de organização, de maneira concomitante, como se verifica na legislação do município. Esse Aspecto dúbio de organização da política educacional revela dificuldades para a efetivação de ações relacionadas à dimensão de controle social, na medida em que admite-se a existência de mais de um Órgão com essa finalidade, tornando inviável, do ponto de vista político e institucional, devido à sobreposição de funções.

Quanto ao segundo aspecto, recomendado por Cury (2008), relacionado às normas, como expressão de um determinado ordenamento jurídico, observa-se que, a partir da institucionalização do SME, o município vem aprovando um conjunto de medidas, em forma de resoluções e portarias, entre outros atos normativos complementares à legislação educacional em vigor, o que possibilita a construção e a definição da identidade própria do Sistema, que vem se constituindo pela possibilidade de uma configuração distinta em relação à organização do Sistema Estadual, em atendimento às especificidades locais.

A existência de uma normatização complementar para o SME aduz também à definição de procedimentos a serem observados para a efetivação das dimensões de controle social, na medida em que possibilita, por exemplo, que parâmetros de qualidade sejam estabelecidos, para a gestão da política educacional em âmbito local, de modo a serem contempladas as especificidades do município. Nesse aspecto, considera-se que Castanhal – PA evidenciou avanços nesse sentido, pelo conjunto de normas aprovadas, no período pesquisado, conforme o demonstrado, subsequentemente, no Quadro 01:

ATO NORMATIVO	Nº	DATA	EMENTA
<b>Resolução</b>	003/1999	23/11/1999	<i>Fixa normas para a Educação Infantil do SME.</i>
<b>Resolução</b>	022/2000	23/11/1999	<i>Estabelece normas para desativação dos níveis e modalidades de ensino, das unidades de ensino vinculadas ao SME.</i>
<b>Resolução</b>	017/2000	30/06/2000	<i>Estabelecem diretrizes sobre supervisão periódica, avaliação contínua de unidades escolares vinculadas ao SME.</i>
<b>Resolução</b>	006/2000	04/08/2000	<i>Fixa normas gerais para a implantação do Regimento instituído pela Lei 9394/96, que estabelece diretrizes e bases para a Educação Nacional.</i>
<b>Resolução</b>	004/2001	27/04/2001	<i>Regulamenta o funcionamento de Nucleação do SME.</i>
<b>Resolução</b>	010/2001	19/06/2001	<i>Fixa diretrizes para a Educação de Jovens e Adultos no SME. Revoga a Resolução nº 012/99...</i>
<b>Resolução</b>	011/2001	19/06/2001	<i>Fixa normas que regem a Parte Diversificada do currículo do Ensino Fundamental no SME.</i>
<b>Resolução</b>	010/2004	11/05/2004	<i>Estabelece Diretrizes sobre Avaliação Contínua de Unidades Escolares vinculadas ao SME.</i>
<b>Resolução</b>	069/2004	17/12/2004	<i>Estabelece procedimentos para o tombamento das escolas do SME.</i>
<b>Resolução</b>	023/2005	29/04/2005	<i>Fixa normas que regem a Parte Diversificada do Currículo do Ensino Fundamental no SME.</i>
<b>Resolução</b>	027/2005	13/05/2005	<i>Fixa normas para a equivalência de estudos de alunos procedentes do exterior no SME.</i>
<b>Resolução</b>	041/2006	29/09/2006	<i>Fixa normas para o regime de matrícula com dependência de estudos nas unidades escolares pertencentes ao SME, revogando a Resolução nº 016/2000.</i>
<b>Resolução</b>	023/2007	23/03/2007	<i>Uniformização para a expedição de ressalva escolar nas unidades pertencentes ao SME.</i>
<b>Resolução</b>	061/2010	07/12/2010	<i>Fixa normas para nomenclatura de estabelecimentos mantidos pelo Poder Público Municipal, revogando a Resolução 020/2000.</i>

**Quadro 01:** Atos Normativos aprovados pelo Conselho Municipal de Educação (1999 – 2010)

**Fonte:** Secretaria do CME de Castanhal – PA; elaboração do Quadro de autoria do pesquisador, com base nos atos normativos fornecidos pela Secretaria do CME.

Quanto ao terceiro elemento constitutivo do SME, que diz respeito à dimensão de *valor*, considerado igualmente importante para a definição de uma determinada forma de organização da gestão educacional, observa-se que o município de Castanhal, ao definir uma perspectiva própria para sua política educacional, informa uma finalidade comum, a qual é sugerida por Cury (2008). Compreende-se, entretanto, que esse aspecto, situa-se no campo da intencionalidade, conforme depoimentos obtidos por meio das entrevistas, sendo ratificado o que já havia sido previsto na Lei Orgânica do Município, nos seguintes termos: “A educação, direito de todos e dever do município e da família, é baseada nos princípios da democracia, do respeito aos direitos humanos, da liberdade de expressão [...] (grifo nosso)”. Nesse

sentido, a Lei do SME amplia esse entendimento acerca da dimensão de direito, ao estabelecer, além dos aspectos já mencionados, que a dimensão de valor, ora tratada, inclui também “o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (CASTANHAL, Lei Municipal Nº 016/2000, Art. 2º).

E, como quarto e último aspecto a ser considerado, em estreita vinculação com o anterior, assinala-se, na composição de um sistema educacional, a dimensão de direito social, expressão de cidadania, de acordo com uma concepção de Estado democrático. Esse aspecto constitui-se, pelo menos num plano teórico, (uma vez que os dados analisados informaram problemas na gestão das políticas educacionais, a exemplo da evasão na Rede Pública) em fundamento e base legal, a partir do qual as ações do SME são desenvolvidas, o que lhe confere, inclusive, legitimidade. Com efeito, a Lei que institucionaliza o mencionado Sistema, trata da questão do direito, reiterando o que já se encontra expresso na CF-1988 e na Lei 9394/1996, nos seguintes termos: acesso ao ensino fundamental como direito público subjetivo; atendimento educacional especializado; atendimento em creche e pré-escola de crianças de 0 a 06 anos; e oferta da educação escolar aos jovens e adultos.

Lima (2012) considera a pertinência os elementos apontados por Cury (2008), que devem ser observados na institucionalização do SME (fato, norma, valor e direito), porém, ressalta que os mesmos implicam-se mutuamente, o que exige a explicitação de princípios e finalidades, de forma articulada, para que possam se constituírem em referência à compreensão dessa lógica de descentralização, informada por meio da organização da gestão educacional, em âmbito local, o que pressupõe o reconhecimento da existência de contradições nesse processo, haja vista problemáticas que caracterizam o sistema educacional brasileiro, apontadas, inclusive, pelas estatísticas publicadas pelos Órgãos Oficiais, acerca dos rendimentos educacionais, as quais puderam ser confirmadas no município *locus* da presente pesquisa.

Para tanto, acrescenta-se ainda, de acordo com Lima (2012), que a dimensão política e democrática não deve ser descuidada nesse contexto, uma vez que considera de fundamental importância o funcionamento das instâncias colegiadas de controle social, que possibilitam a demarcação e a construção de uma na arena pública, onde poderá ocorrer a disputa por projetos societários e educacionais, às vezes divergentes, porque são pautados por interesses ideológicos distintos. Com efeito, a mera existência de elementos “formais”, que muitas vezes não se efetivam na prática, não assegura, no entendimento deste pesquisador, a funcionalidade e, por conseguinte, o cumprimento das finalidades dos sistemas educacionais, consoante o anunciado na legislação e normatização que os orientam, impedindo, assim, que suas

prioridades sejam definidas, em função do atendimento, sobretudo, de demandas das classes subalternizadas, como princípio ético-político da gestão educacional.

Nessa perspectiva, reitera-se o argumento acerca da institucionalidade do processo analisado, revelando uma das contradições advindas do modelo de Reforma do Estado, nos anos de 1990, de inspiração neoliberal, ocorrendo, assim, um discurso, no plano teórico, sem o compromisso de assegurar condições institucionais, para que as políticas educacionais sejam desenvolvidas em prol do atendimento de demandas das classes mais empobrecidas.

Essa lógica favorece a discrepância entre as redes escolares, pertencentes a diferentes redes de ensino, de modo que a qualidade educacional, ofertada à população pela rede pública, é quase sempre questionável do ponto de vista da qualidade dos serviços prestados à população ou considerada de nível inferior, havendo, corolário disso, a seletividade do atendimento de demandas educacionais. Nessa perspectiva, corrobora-se com o entendimento de que a descentralização, como estratégia de administração do gasto público, a partir das reformas neoliberais, contrapõe-se à universalização de direitos sociais e, particularmente, neste caso, de direitos educacionais (STEIN, 1997).

Verificada a existência dos elementos, apontados por Cury (2008), que possibilitaram a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino, e algumas das contradições intrínsecas a esse processo, considera-se a necessidade de situar, esse movimento de construção, do ponto de vista de sua historicidade. Para tanto, ressalta-se, inicialmente, a pertinência dos aspectos sugeridos por Saviani (1999), ao argumentar que a organização ora assinalada, impõe ao município, providências no sentido dos trâmites legais exigidos pela legislação educacional em vigor, processo esse que poderá ser materializado por meio da observância de 04 (quatro) passos, quais sejam: i) verificar a eventual necessidade de ajustes na Lei Orgânica do Município (LOM), em decorrência da decisão de instituir o próprio sistema de ensino; ii) elaborar um projeto de Lei do Sistema de Ensino do Município a ser aprovado pela Câmara Municipal; iii) organizar ou, se já existe, reorganizar o Conselho Municipal de Educação, de acordo com o disposto na lei do sistema municipal de ensino; e iv) dar ciência dessas iniciativas à Secretaria Estadual de Educação e ao Conselho Estadual de Educação.

Acrescenta-se ainda como encaminhamento que assegura a intencionalidade política e pedagógica do Sistema de Ensino, a elaboração do Plano de Educação<sup>89</sup>, considerado, hoje,

---

<sup>89</sup> O Plano Municipal de Educação, muito embora seja recomendado por Gracindo (2008), não vem sendo atendido como requisito à institucionalização dos Sistemas Municipais de Ensino, especialmente, no Estado do Pará, onde se detecta um número expressivo de municípios que ainda não o construíram, o que nos leva a refletir

um dos principais instrumentos de gestão e de efetivação de políticas educacionais (GRACINDO, 2008).

Compreende-se, entretanto, que uma das exigências implicadas nesse processo diz respeito à necessidade de serem estabelecidos mecanismos de controle e de gestão democrática da educação, para que a população se aproprie da discussão de temas de interesse público, o que poderá ser evidenciado pela atuação dos órgãos colegiados diretamente vinculados às políticas educacionais, que precisam ser reconfigurados do ponto de vista institucional, para que reúnam condições de atendimento às novas demandas advindas dessa lógica de sistema.

Com efeito, o município de Castanhal – PA iniciou a implantação de seu sistema próprio de ensino, a partir do ano de 1999, com a elaboração e aprovação, pela Câmara Municipal, do projeto que resultou na Lei Nº 016, de 03 de julho de 2000, atendendo, parcialmente, à recomendação feita por Saviani (1999), uma vez que não foram verificadas alterações na Lei Orgânica do Município, apesar dessa demanda não trazer impedimentos à institucionalização do Sistema de Ensino. Acrescenta-se ainda que alguns dos dispositivos da mencionada Lei pressupõem a necessidade de organização e de institucionalização de uma gestão da política educacional de forma autônoma, ao estabelecerem, por exemplo, a obrigatoriedade de avaliação cooperativa periódica da política educacional, por meio de órgãos próprios do *sistema* (grifo nosso), embora não defina a natureza desses órgãos; (CASTANHAL, Lei Orgânica, alínea b, do Inciso XVI, art. 193); e ao tratar da necessidade de ser asseguradas pelo *sistema de ensino* (grifo nosso) condições de eficiência escolar pelos alunos necessitados (CASTANHAL, Lei Orgânica, art. 196).

Acrescenta-se, assim, que, com a institucionalização do Sistema de Ensino, novos órgãos educacionais precisaram ser instalados ou redimensionados para a gestão da política educacional, a exemplo do Conselho Municipal de Educação. Ressalta-se que embora a LDB não faça menção direta a este Órgão, deve-se admitir que ele é parte integrante dessa organização que tem como propósito fundamental participar da gestão da política educacional do município. Na opinião de Lima (2012), a instância colegiada em referência é indispensável, hoje, uma vez que poderá se constituir na possibilidade de democratização da gestão educacional, em vista da construção de espaços de mediação entre a sociedade civil e o governo na discussão, formulação e implementação da política municipal de educação (LIMA, 2012), na perspectiva do controle social.



Assim, em atendimento ao ordenamento normativo, ora referendado, o município de Castanhal – PA criou o seu Conselho Municipal de Educação, mediante aprovação da Lei Municipal Nº 076, de 29 de novembro de 1992, mantendo-o, entretanto, vinculado à Secretaria Municipal de Educação, consoante art. 1º do ordenamento normativo em referência, que definiu o caráter institucional desse Órgão, na medida em que passou a ser dotado de uma natureza *deliberativa, normativa, consultiva, opinativa e fiscalizadora* (grifo nosso). Compreende-se que esse dispositivo traz implícita a possibilidade do exercício do controle social, na medida em que suas dimensões, tratadas neste trabalho, se articulam com essas funções, na gestão educacional do município. A perspectiva de controle social não se encontra circunscrita à rede pública municipal, mas abrange parte das unidades educacionais pertencentes à iniciativa privada e à jurisdição estadual, posto que esta última fora resultante da delegação de competências, conferida ao ente municipal, a partir de 2000, provocando mudanças na configuração do SME. Esses aspectos foram desenvolvidos e aprofundados, na próxima seção, do presente capítulo, como busca de efetivação do regime de colaboração ou de cooperação entre as esferas administrativas.

Assim, o Conselho Municipal de Educação, uma vez instalado, em 1999, passou a ser reorganizado para o cumprimento dos dispositivos da Lei Municipal Nº 076, de 29 de novembro de 1992, que estabelecia, entre as incumbências consideradas prioritárias, aquelas que estão mais diretamente vinculadas à gestão da política educacional, de acordo com a perspectiva de descentralização efetivada no município, quais sejam: *fixar critérios para a concessão de bolsas de estudos por parte do poder público; estabelecer medidas que visem à melhoria do ensino; acompanhar o levantamento anual da população em idade escolar e propor alternativas para o seu atendimento; participar da elaboração do Plano Municipal de Educação; autorizar o funcionamento de unidades educacionais; proceder a estudos, no sentido de sugerir medidas que visem à expansão e ao aperfeiçoamento do ensino do município* (grifo nosso). Vale ressaltar que o Órgão em referência já havia sido instalado antes mesmo da institucionalização do Sistema de Ensino, precisando, por esse motivo, sofrer adequações para o atendimento desses novos dispositivos legais.

A Secretaria Municipal de Educação, por seu turno, também precisou assumir outras demandas, em favor de uma perspectiva mais ampla de atuação, em face desse contexto, que introduziu um novo formato na gestão da política educacional, com a organização do Sistema Municipal de Ensino. Desse modo, o mencionado Órgão deixou de atuar, exclusivamente, como Entidade Mantenedora de unidades educacionais pertencentes ao Poder Público Municipal, passando a exercer funções de caráter mais executivo das políticas educacionais,

tendo, assim, de assumir incumbências relacionadas, portanto, à coordenação e à gestão do Sistema de Ensino de Castanhal - PA, em todo o seu nível de abrangência (CASTANHAL, art. 9º das Leis Municipais 016/2000 e 014/2012).

Acrescenta-se ainda que em atendimento a essas novas demandas institucionais, o Poder Público municipal criou e implantou, diretamente vinculado à Secretaria Municipal de Educação, a Assessoria Técnica de Inspeção e Documentação Escolar - ATIDE<sup>90</sup>, tendo como finalidade precípua, viabilizar o processo de inspeção e supervisão no Sistema Municipal de Ensino, de modo a subsidiar a atuação do Conselho Municipal de Educação, especialmente, por ocasião dos processos de autorização de cursos ofertados pelas unidades educacionais da jurisdição municipal.

Quanto à quarta recomendação, apresentada por Saviani (1999), relacionada à necessidade de comunicar aos órgãos do Sistema Estadual de Ensino (Conselho Estadual de Educação e Secretaria Estadual de Educação) sua opção quanto à constituição de um sistema próprio de ensino, constatou-se que o município atendeu, plenamente, a essa demanda, por meio de expedientes específicos, consoante Relatório da primeira gestão desse Órgão (1999/2000). Esse aspecto, além de significar a intenção de o município gerir de forma autônoma sua política educacional, mediante o cumprimento, inclusive, de um preceito normativo, haja vista que tal exigência se encontra consignada no Parágrafo Único do Art. 8º da Lei Estadual nº 6.170/1998<sup>91</sup>, aponta, ao mesmo tempo, para a importância de serem mantidas relações de cooperação entre os entes federados, o que pode ser confirmado a partir de 2000, com a delegação de competência conferida ao município, tema que ainda será desenvolvido, de maneira mais específica, neste capítulo.

No que diz respeito à elaboração do Plano Municipal de Ensino, recomendado por Gracindo (2008) e Lima (2012), observa-se que essa demanda não foi contemplada ou priorizada quando da institucionalização e implantação do Sistema Municipal de Ensino de Castanhal - PA. Assim, a gestão educacional, a partir da existência do SME, permaneceu, por

---

<sup>90</sup> O Documento de criação do Departamento informa que são também incumbências desse Órgão: realizar inspeção rotineira nos estabelecimentos de Ensino do Sistema; propor ao CME sugestão quanto à regulamentação de dispositivos legais; realizar estudo, análise e emitir parecer e relatório de casos de irregularidade de vida escolar; orientar gestores do sistema municipal; treinar secretários de unidade de ensino; promover treinamento de pessoal administrativo das unidades escolares quanto a expedição de documento e legislação da educação; fazer levantamento das escolas não autorizadas para que possam se habilitar (públicas informar a SEMED e privadas ao CME); acompanhar o cumprimento do calendário especial fornecido pela SEMED, para as escolas que tiverem suas atividades interrompidas; fazer relatório de irregularidades comprovadas nas unidades de ensino pertencentes ao Sistema Municipal e solicitar ao CME a respectiva sindicância na escola (seja municipal ou privada) Resolução nº. 010/04 – CME.

<sup>91</sup> Trata-se da Lei que dispõe sobre a organização do Sistema Estadual de Educação, tendo sido aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado do Pará após algumas leis municipais que institucionalizaram alguns sistemas municipais, a exemplo do Sistema do Município de Castanhal – PA.

mais de uma década, sem contar com a previsão formal de políticas educacionais de caráter permanente e com feições mais duradouras, que pudesse se constituir na possibilidade de atendimento aos princípios recomendados pelos autores, citados anteriormente, ao enfatizarem à necessidade de serem definidos aspectos como *finalidade/valor* e *direito* (grifo do autor) na gestão educacional, elementos esses imperativos à construção de um projeto pedagógico de forma autônoma, mediante a participação crítico-propositiva dos sujeitos sociais.

Não obstante a inexistência de uma política educacional de estado observa-se que, com a vigência da Lei do Sistema de Ensino de Castanhal – PA são apresentados elementos que dão sustentação à gestão e organização da educação municipal, embora tenham sido identificadas limitações no processo de descentralização analisado, expressando, por conseguinte, certa intencionalidade, nos termos sugeridos por Saviani (2008, p. 85): “[...] o sistema implica intencionalidade, deverá ser um resultado intencional de uma práxis intencional”. Com efeito, essa intencionalidade pode ser mais diretamente identificada a partir da finalidade da política educacional, consistindo “*em proporcionar o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho*” (grifo nosso) (CASTANHAL, Art. 2º da Lei 016/2000), assim como por meio dos princípios constantes do art. 3º da Lei Municipal 016/2000, nos seguintes termos:

- I** – Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
  - II** – Liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
  - III** – Pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;
  - IV** – Respeito à liberdade e apreço à tolerância;
  - V** – Coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
  - VI** – Gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
  - VII** – Valorização do profissional de educação escolar;
  - VIII** – Gestão democrática do ensino público;
  - IX** – Garantia de padrão de qualidade;
  - X** – Valorização da experiência extraescolar;
  - XI** – Vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.
- (CASTANHAL, Lei Nº 016, de 03 de julho de 2000).

Considera-se que os princípios em destaque, explicados, aqui, como intencionalidade de uma organização autônoma na gestão da política educacional, apresenta-se, entretanto, como horizonte ainda a ser construído e a ser buscado continuamente pelas instituições e Órgãos que integram o Sistema de Ensino, uma vez que os conselheiros revelaram a existência de princípios que precisariam ser observados na gestão educacional do município, a exemplo da política de valorização dos trabalhadores da educação, sendo tal fato apontado por

04 (quatro) dos 07 (sete) entrevistados. Todavia, ressalta-se que essa ação intencional informa também um viés ideológico, por meio do qual os interesses do Estado capitalista são veiculados exercendo, dessa forma, influências nas práticas políticas e pedagógicas desenvolvidas pelos sujeitos sociais. Compreende-se que esse aspecto se encontra, diretamente, vinculado a um dos elementos mais importantes na constituição de um sistema de ensino, conforme recomendação de Saviani (2008), que considera a necessidade de interação entre o sujeito (compreendidos como agentes do processo educacional) e o objeto (compreendidos como a educação de qualidade anunciada num plano teórico pelas normas do sistema).

Outro aspecto a ser evidenciado na organização do Sistema Municipal de Ensino de Castanhal – PA refere-se, de forma mais específica, à composição e à organização das instituições que estão vinculadas, diretamente, às políticas educacionais. Trata-se da visão de conjunto (unidade-variedade), sugerida por Saviani (2008). Nesse sentido, considera-se que, de maneira geral, o Sistema de Ensino, ora aludido, se encontra em conformidade com a legislação educacional em âmbito nacional, identificando-se com a perspectiva de descentralização, como possibilidade de democratização da ação estatal, que vem sendo efetivada nos municípios brasileiros, especialmente, a partir dos anos de 1990. Com efeito, o município de Castanhal – PA assumiu, como formato para a gestão de sua política educacional, uma composição constituída de órgãos e unidades de Educação Infantil e de Ensino Fundamental, nos termos da Lei Municipal Nº 016, de 03 de julho de 2000.

Compreende-se, assim, que a visão conjunto, além de informar a identidade do Sistema de Ensino analisado, contribui, ao mesmo tempo, para caracterizá-lo, na medida em que busca a unidade na variedade. Essa perspectiva de organização, por força das injunções legais e normativas prevê o desenvolvimento de práticas pedagógicas e administrativas, para o cumprimento de incumbências prioritárias ao ente municipal quanto à oferta e manutenção de unidades de Educação Infantil e de Ensino Fundamental, em seus diferentes níveis e modalidades de ensino. Ressalta-se que a organização, ora assinalada, prevê-se a possibilidade do exercício do controle social na gestão da política educacional, por meio, fundamentalmente, de ações e estratégias a serem implementadas pelos Órgãos de natureza colegiada, entre os quais se destaca o Conselho Municipal de Educação.

No que se refere à coerência (interna e externa – grifo nosso) sugerida por Saviani (2008), como um dos pressupostos à constituição do Sistema de Ensino, observa-se, que, de maneira geral, esse aspecto foi identificado de forma incipiente, na gestão da política educacional de Castanhal – PA, haja vista que, no plano da intencionalidade, foram

verificadas incompatibilidades, no que concerne à existência de práticas pedagógicas, efetivadas no contexto do Sistema de Ensino em relação aos dispositivos da legislação em vigor, especialmente, a respeito da oferta de políticas educacionais de qualidade, pois os indicadores, já analisados, neste capítulo, informaram problemas no que concerne aos rendimentos educacionais, em razão do expressivo número de alunos reprovados ou evadidos das unidades pertencentes à rede de ensino municipal, por exemplo.

Quanto à perspectiva de democratização da política educacional, mediante a participação das classes sociais, que integram a sociedade civil, especialmente, as classes mais empobrecidas ou subalternizadas, constatou-se mais uma inconsistência a esse respeito, uma vez que os documentos analisados, entre os quais se destacam os relatórios e atas do Conselho Municipal de Educação, indicam problemas quanto à participação social. Portanto, os documentos em apreço não informam, por exemplo, demandas apresentadas pelas classes ora referidas, para que pudessem ser incorporadas às políticas educacionais, por parte dos governos que foram sendo sucedidos, no período analisado, dado este corroborado por meio das entrevistas. Com efeito, prepondera, nesses relatos, um conjunto de medidas informadas pela Secretaria Executiva de Educação, que passaram a ser apenas homologadas pelo Órgão em referência.

Não obstante os aspectos que apontam contradições na gestão da política educacional em âmbito local caracterizados, mormente, pela fragilidade do controle social pelo CME, mediante a participação das classes subalternas na definição, implementação e avaliação das políticas públicas, considera-se, de acordo com Lima (2012), que se trata de um processo e, como tal, apresentava-se inacabado ou em contínua construção, uma vez que os relatos das entrevistas comprovaram a abertura de alguns canais de interlocução de Órgão com segmentos da sociedade civil organizada.

Desse modo, para que seja atingida a coerência considerada adequada para a gestão descentralizada e autônoma de um Sistema de Ensino, de acordo com a perspectiva democrática, ora assinalada, deve-se questionar se os aspectos estabelecidos na Lei do SME respondem às necessidades objetivas da educação do município em face dos novos desafios, problemáticas e demandas educacionais que emergem do processo histórico de interação dos sujeitos sociais, em disputa pela conquista do reconhecimento de direitos sociais. Assim, os órgãos de controle social, constituídos teórica e formalmente como canais de participação e de representação das classes sociais, podem qualificar-se no sentido de atuarem, de forma institucional, como instâncias críticas em relação à definição e à execução de políticas educacionais em âmbito local.

Considera-se, de acordo com a perspectiva sugerida por Saviani (2008), que a *variedade* (grifo nosso) é outro importante requisito à organização da educação municipal podendo, assim, se constituir em referência para a compreensão de aspectos relacionados ao controle social. Nesse sentido, compete aos segmentos sociais, que representam a sociedade civil e que se encontra atuando nas arenas públicas, questionarem se as políticas educacionais efetivadas no município atendem às múltiplas e variadas demandas da população, especialmente, aquelas advindas de segmentos mais empobrecidos. Esse questionamento traz implícita a necessidade de avaliação da perspectiva de inclusão e de democratização do acesso à educação, de modo que seja possível compreender se as práticas desenvolvidas pelo município vêm se constituindo em expressão de um projeto que possa ser caracterizado pela unidade e diversidade, em vista do cumprimento do direito à educação, como conquista de cidadania política.

No município, o elemento *variedade* (grifo nosso) se encontra, de alguma forma, atendido uma vez que se constatou a existência de uma pluralidade importante de segmentos e de unidades educacionais, mantidas pelo Poder Público Municipal, destinadas ao atendimento de demandas da população escolarizável. Todavia, essa diversidade de instituições educacionais situadas seja na cidade, seja no campo, não teriam resultado de demandas apresentadas pelos segmentos sociais mais empobrecidos, de modo que se pudesse compreender que esse processo pudesse se caracterizar numa das expressões de controle social, uma vez que não se constataram, nas atas do Conselho Municipal de Educação e, nem tampouco nos demais documentos analisados, relacionados à gestão da política educacional, registros que pudessem sugerir essa perspectiva.

A *coerência* (grifo nosso) é último requisito, recomendado por Saviani (2008), no tocante à institucionalização do Sistema de Ensino. Compreende-se que esse aspecto se constitui em elemento aglutinador de todas as dimensões que contribuem para a compreensão da lógica de organização que se constituiu como possibilidade de democratização da gestão educacional do município de Castanhal - PA. Todavia, deve-se questionar de que coerência se pode tratar, nesse contexto, de organização de um sistema de ensino? É possível aos municípios, de maneira geral, manterem uma organização autônoma de sua política educacional, de modo que os princípios orientadores de suas práticas políticas e pedagógicas sejam reflexos dos anseios da população ou das classes subalternizadas?

A institucionalização de sistemas educativos, como foi demonstrada, neste capítulo, é uma das formas de materialização da descentralização das políticas educacionais, processo que vem sendo caracterizado, a partir dos anos de 1990, fundamentalmente, por contradições.

O município de Castanhal- PA não é uma exceção à regra, pois, constou-se que a coerência esperada, em termos teóricos, que corresponderia à execução de políticas educacionais planejadas de forma intencional, para a obtenção de resultados satisfatórios e que pudesse ser caracterizados pela democratização e acesso com sucesso, não se confirmou como o esperado. De fato, os índices, por exemplo, de evasão e repetência, demonstradas anteriormente são considerados discrepantes em relação aos aspectos legais anunciados na legislação do município, no sentido da oferta de uma educação de qualidade para todos, como direito de cidadania.

Outra aposta do Sistema Municipal de Ensino, que revela também a contradição do modelo de produção capitalista vigente diz respeito à qualificação da população para que seja inserida no mercado de trabalho, como responsabilidade das unidades educacionais. Considera-se, por conseguinte, que essa promessa também que não se sustentou: primeiro pelas condições de trabalho das instituições educacionais, em especial das redes públicas, salvo honrosas exceções, cujo currículo efetivado não possibilita a articulação de temas educacionais com as problemáticas sociais e do mercado de trabalho; e um segundo aspecto, que reflete a contradição desse modelo em nível macro e diz respeito aos altos índices de desempregos<sup>92</sup>, a exemplo do que ocorre na maioria dos municípios brasileiros, corroborando a tese de que a preparação para o trabalho não se constitui em garantia de acesso ao mercado formal de trabalho. Esses fatos expressam o entendimento de que a igualdade material, anunciada num plano teórico e normativo não se confirma, haja vista que o acesso às melhores instituições educacionais e que, conseqüentemente, possibilitariam, pelo menos, num plano teórico, melhores condições de empregabilidade (compreendida como acesso e manutenção no mercado de trabalho) e renda, vem se constituindo privilégio de poucos, em detrimento daqueles que pertencem às classes subalternizadas.

Compreende-se, assim, que as contradições ou as incoerências exemplificadas anteriormente foram identificadas no Sistema de Ensino em apreço, não é uma exclusividade do município de Castanhal – PA. Trata-se, na verdade, de um problema que pode ser constatado no Sistema Educacional Brasileiro, com reflexos e desdobramentos específicos em âmbito local, o que evidencia um paradigma político que vem sendo materializado em favor

---

<sup>92</sup> Segundo dados do PNUD, IPEA, FJP, a taxa de atividade da população de 18 anos ou mais teria passado de 62,45%, em 2000, para 63,69% em 2010, o que corresponde a uma diferença, em termos percentuais, de apenas, 1,24%. Em contrapartida, a taxa de desocupação reduziu de 13,02% para 9,45% em 2010. Ressalta-se que embora os dados demonstrem uma redução do número de pessoas desocupadas, não refletem a situação de empregabilidade dessa população, que também se encontra inserida no mercado informal, sem o usufruto de determinadas garantias sociais.

da manutenção da sociedade capitalista, que tem como centralidade os interesses de mercado, a produção de mais-valia, de acordo com a crítica formulada por Marx & Engels (1998b).

A partir do quadro, assim descrito pode-se, evidentemente, questionar a viabilidade dos sistemas educacionais, de acordo com a lógica de organização capitalista. Considera-se que, apesar de todas as contradições apontadas os municípios, hoje, devem continuar contando com uma organização de sua política educacional de forma autônoma e que possibilite a atuação dos sujeitos sociais, para o fortalecimento das instituições que se propõem à democratização dos espaços de participação, o que poderá contribuir para que seja repensado ou reformulado o modelo educacional vigente. Porém, precisa ser mantido o horizonte crítico de análise e de reflexão da realidade social e política, na perspectiva da totalidade, de modo que sejam confrontados, por exemplo, os dados pertinentes à oferta e à qualidade das políticas educacionais em relação aos aspectos que estão institucionalizados por força da legislação educacional do município e suas demandas em âmbito local.

Nesse sentido, considera-se a necessidade da mobilização e da organização política das classes subalternizadas, que se encontram representadas nos órgãos colegiados de controle social, para que possa assumir a defesa de demandas educacionais, que correspondam a interesses sociais mais amplos, razão pela qual se exige que os sistemas de ensino sejam investidos de um caráter, eminentemente público, para o atendimento do direito à educação de forma inclusiva, como resultante de práticas democráticas.

A análise sobre a institucionalização do SME, a partir dos aspectos mencionados por Cury (2008), e dos passos recomendados por Saviani (1999) permitiram a compreensão de avanços e de contradições na experiência desenvolvida no município de Castanhal – PA. Assim, considerou-se ainda a necessidade de aprofundar essa temática, procurando identificar as dimensões de controle social a partir dos princípios recomendados por Saviani (2008), os quais poderão dar sustentação política à organização de uma gestão autônoma da política educacional, na perspectiva de democratização da estrutura estatal.

Considera-se que a busca do regime de colaboração, que será desenvolvido na próxima seção deste capítulo, poderia ter se constituído numa possibilidade concreta de ampliação dos espaços de atuação das classes subalternizadas, em favor da construção de políticas educacionais de Estado. Todavia, a transferência de responsabilidade por parte do ente estadual ao municipal não ocorreu, mediante a mobilização da mencionada classe, significando, fundamentalmente, numa mera transferência administrativa para que município assumisse demandas que antes pertencia ao Sistema Estadual de Ensino.



### 3.3 O REGIME DE COLABORAÇÃO NA GESTÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL: A DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA CONFERIDA PELO SISTEMA ESTADUAL DE ENSINO

Argumenta-se que outro importante eixo da descentralização da política educacional do município de Castanhal – PA, a ser abordado, na perspectiva do controle social, além dos aspectos já evidenciados anteriormente, diz respeito à delegação de competência, tema que, no entendimento deste pesquisador, relaciona-se diretamente com o regime de colaboração, tratado na legislação educacional em âmbito nacional e introduzido na discussão da gestão das políticas educacionais, com o advento da Constituição Federal de 1988, passando, assim, a ser constituído como princípio norteador de organização dos sistemas educacionais do País, nas três esferas administrativas.

O debate mais atual sobre o tema, a partir da CONAE 2010, ao indicar a necessidade de construção de um sistema nacional articulado, define aspectos que poderiam assegurar a efetivação do regime de colaboração entre os sistemas de ensino, em favor da unidade nacional, prevendo-se, por conseguinte, o respeito à autonomia dos entes federados. A necessidade de regulamentação desse regime passou a se constituir, a partir de então, como um dos eixos de fundamental importância para a definição dos rumos das políticas públicas, em vista da garantia da oferta de educação escolar, com qualidade. Esse processo, como prevê o Relatório Final da mencionada Conferência, pressupõe o envolvimento das esferas administrativas de governo, no atendimento às demandas educacionais da população, em regime de corresponsabilidade. Para tanto, é recomendada a utilização de mecanismos democráticos, mediante o envolvimento da comunidade escolar e local, na deliberação dos temas educacionais, assim como a participação dos/das profissionais da educação na elaboração dos projetos político-pedagógicos das instituições de ensino.

Ressalta-se que, entre as ações que são recomendadas pela CONAE/2010 à regulamentação do Regime de Colaboração entre os entes federados, constam procedimentos que sugerem a observância de aspectos, diretamente relacionados ao controle social, que podem ser assim compreendidos: ampliação e fiscalização do atendimento dos programas de renda mínima associados à educação; elaboração e implementação de planos estaduais e municipais de educação, seu acompanhamento e avaliação, com ampla, efetiva e democrática participação da comunidade escolar e da sociedade; apoio e garantia da criação e da consolidação de conselhos estaduais e municipais, plurais e autônomos, com funções deliberativa, normativa e fiscalizadora; estabelecimento de mecanismos democráticos de

gestão que assegurem a divulgação, a participação de profissionais da educação, estudantes, mães/pais e/ou responsáveis e da comunidade local na elaboração e implementação orgânica de planos estaduais e municipais de educação, bem como de projetos político-pedagógicos e planos de desenvolvimento institucionais (BRASIL, Relatório Final da CONAE/2010).

No documento da CONAE 2014, o regime de colaboração entre os entes federados retorna com mais vigor, passando a se constituir num dos princípios, que podem ser considerados estratégicos na articulação e na construção do novo Plano Nacional de Educação - PNE como possibilidade de efetivação do Sistema Nacional de Educação, sinalizado, anteriormente, em favor da construção de políticas educacionais de estado. Esse princípio passou a permear a abordagem dos temas dessa Conferência, a partir de seus 07 (sete) eixos centrais, assim compreendidos: *o Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação; educação e diversidade; educação, trabalho e desenvolvimento sustentável; qualidade da educação; gestão democrática, participação popular e controle social; valorização dos profissionais da educação; e financiamento da educação: gestão, transparência e controle social dos recursos* (grifo nosso). Aqui, o controle social, como demonstrado, ganha relevo, na medida em que passa a ser diretamente desenvolvido como um das temáticas que se articulam com o regime de colaboração, como forma de observância, num plano teórico, de outro princípio, compreendido como gestão democrática da educação pública.

Com efeito, essa articulação poderá ocorrer mediante o acompanhamento da sociedade civil, inserida nos Órgãos colegiados incumbidos de fiscalizar, avaliar e propor medidas, que assegurem a celebração de pactos federativos, numa perspectiva de democratização da gestão educacional, no âmbito dos respectivos sistemas de ensino, implicados em iniciativas destinadas ao regime de colaboração.

Bordignon (2009), entretanto, ao discorrer sobre o tema, argumenta que a terminologia utilizada para a compreensão do regime de colaboração, na gestão da política educacional, apresenta-se insuficiente ou inadequado para promover a necessária articulação dos entes federado em torno da ideia um sistema nacional. Assim, o mencionado autor, ao analisar tal expressão explica que “colaboração” não traz implícita a dimensão de compromisso, mas apenas a ideia de adesão voluntária. Além disso, considera que a forma como esse dispositivo se encontra expresso na CF – 1988 e na LDB, se constitui como uma simples afirmação de um princípio, deixando, por conseguinte, de produzir efeitos práticos. Quiçá, esse seja um dos fatores que podem contribuir para a explicação dos pífios resultados apontados pelas estatísticas oficiais, na medida em que são evidenciados aspectos que

informam a ineficácia dos sistemas educacionais, sobretudo, por meio dos índices de reprovação e de abandono, especialmente na esfera municipal, em razão dos problemas enfrentados na gestão de sua política educacional<sup>93</sup>.

Considera-se, sob esse cariz, que o tão apregoado regime de colaboração, no debate atual, a respeito da gestão das políticas educacionais ainda não vem sendo materializado de acordo com o pacto federativo, previsto pelo mencionado diploma legal em razão, sobretudo, da inexistência de uma legislação complementar que possa servir para disciplinar a matéria, como demonstrado, anteriormente, o que compromete a proposta de construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação. Nesse sentido, argumenta-se ainda que esse aspecto contribuiu, sobremaneira, para a ineficácia dos processos de descentralização, “como fator capaz de gerar eficiência no sistema de ofertas de políticas públicas” e, especificamente, educacionais (CRUZ, 2011, p. 82).

Outro aspecto que informa problemas ou mesmo impedimento à efetivação do regime de colaboração entre os sistemas de ensino diz respeito a uma das inconsistências apontadas, sobretudo, em relação ao ente federado município, que apesar de ter conquistado a prerrogativa de construir o seu próprio sistema não reúne, por outro lado, condições administrativas e financeiras para fazê-lo funcionar com a devida autonomia política, para o cumprimento de suas incumbências prioritárias. Portanto, o regime de colaboração, de acordo com o sistema federativo brasileiro, apesar de trazer implícita a ideia de igualdade política entre os entes federados, para que possam ser estabelecidos pactos, acordos de cooperação, - em função das demandas sociais e, neste caso, educacionais da população -, não se materializa em termos práticos.

Não obstante a incongruência ou, em alguns casos, até mesmo a inexistência verificada quanto à observância do princípio do regime de colaboração, na relação entre as esferas administrativas e, por conseguinte, entre os sistemas de ensino, considera-se que o município Castanhal – PA aponta para essa possibilidade, por meio da delegação de competência que lhe foi conferida pelo Sistema Estadual de Educação, aspecto que será subsequentemente desenvolvido nesta seção.

A legislação do município aborda a questão do regime de colaboração, especialmente na Lei do SME, conferindo importância a essa matéria, na medida em que atribui um capítulo específico, para discorrer sobre o tema. Com efeito, esse princípio é estabelecido, no Art. 26 da mencionada Lei como uma das competências dos entes federados, compreendidos, aqui,

---

<sup>93</sup> Tal constatação pode ser comprovada pelos dados do PNAD 2009 - Primeiras análises: Situação da educação brasileira - avanços e problemas, Nº 66,18 de novembro de 2010. Disponível no site: <http://www.ipea.gov.br>

como Estados e município, para a o atendimento das seguintes demandas: *recenseamento da população em idade escolar; realização da chamada pública; e zelo pela frequência à escola junto aos pais e responsáveis* (grifo nosso). Observa-se, à luz do dispositivo legal ora citado, que a ideia de regime de colaboração apresenta-se incompatível com a discussão que vem sendo feita, hoje, nos diversos fóruns realizados, inclusive, nacionalmente, a exemplo do que foi sinalizado pelas Conferências de Educação, haja vista que a União é eximida desse regime, quando deveria ser também corresponsabilizada no processo de gestão dos temas que precisam ser convertidos em políticas educacionais pelo Poder Público.

Assim, considera-se que os dispositivos normatizados para as políticas municipais acabam por reproduzir a perspectiva de descentralização que vem sendo aprofundada, ainda hoje, nos sistemas educacionais, em decorrência das Reformas do Estado, em detrimento, pois, da União, cujo papel vem consistindo em conferir assistência aos demais entes federados assumindo, assim, a função meramente subsidiária em relação aos Estados e municípios na gestão das políticas públicas.

Vale ressaltar que os conselheiros, ao serem questionados sobre a experiência de descentralização no período analisado, identificaram avanços no sentido de possibilitar a participação da sociedade civil, na gestão da política educacional, em âmbito local; por outro lado, argumentaram que os problemas identificados no SME são decorrentes de maior participação da União nos pactos federativos, alegando ainda que o CME não conseguiu inferir, politicamente, nesse processo para que o regime de colaboração pudesse ser efetivado ou aprimorado.

Destaca-se que, em relação às incumbências relacionadas, no Art. 27 da Lei Municipal 016/2000, supracitado, o município não registra e nem relata nenhuma forma de efetivação desses processos, em regime de colaboração, o que mais uma vez traz à tona o entendimento de que as leis, quando não regulamentadas e legitimadas de forma democrática pela população, não são levadas a efeito, sendo consideradas, assim, inócuas ou inconsistentes para a gestão da política educacional, em âmbito local. De fato, ações como recenseamento da população e chamada pública, são elaboradas pelo município, a partir do processo de municipalização decorrente da descentralização, mas que ainda não foi deflagrada, nem mesmo de forma isolada, pelo município. Dessa forma, a demanda escolar vem sendo atendida de acordo com as conveniências dos governos municipais, que exerceram seu mandato no período analisado.

Quanto a esse aspecto, as entrevistas e relatório do CME não confirmaram o desenvolvimento da dimensão propositiva do Órgão de controle social, no sentido da

ampliação do atendimento educacional, que pudesse, então, ser resultante de uma chamada escolar, embora essa exigência esteja consignada na legislação educacional, a qual é atribuída como incumbência específica do Colegiado em referência.

Em relação à atribuição de zelar pela frequência à escola, tratada no Art. 26, da Lei do SME, considera-se que, dada a especificidade e a particularidade dessa demanda para a política municipal, por meio, inclusive, da participação das instâncias colegiadas do Sistema Municipal e da comunidade escolar, não deveria ser aludida como competência a ser desenvolvida, em regime de colaboração, entre as esferas administrativas de governo. Esse fato indica que, por falta de critérios para que sejam pactuados acordos de cooperação entre os entes federados acerca de matérias relevantes, acabam sendo estabelecidas ações que não são compatíveis com uma gestão que deveria ser efetivada num plano mais global, como estratégias capazes de assegurar o atendimento de demandas da população, especialmente, quanto ao acesso e à permanência com sucesso nos sistemas, por meio de uma educação de qualidade, por exemplo.

Nesse aspecto, mais uma vez, os Relatórios do CME e atas das reuniões plenárias realizadas no período analisado não registraram o papel que poderia ter sido exercido pelo Conselho Municipal de Educação, em vista da necessidade de aprimoramento da política educacional. Tal fato, pode ser confirmado por meio das entrevistas, uma vez que os conselheiros informaram desconhecimento dos pactos federativos celebrados com o município e ou com os demais Entes Federados.

Ressalta-se, por outro lado, que a Lei do SME, incorre em mais um equívoco ao estabelecer uma das competências dos demais entes federados (União, Estados e Distrito Federal) quanto à elaboração do Plano Nacional de Educação. Verifica-se, nesse aspecto, que o Art. 27, reproduz de forma literal o que já se encontra estabelecido, expressamente, na Lei 9394/96, nos seguintes termos: “*Art. 9º A União incumbir-se-á: I – elaborar o Plano Nacional de Educação, com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios*” (BRASIL, Lei 9394/1996 - Grifo nosso). Compreende-se que tal exigência precisaria ser atendida pela política nacional de educação, não cabendo a reprodução, desse dispositivo, *ipsi litere*, pois em relação à matéria em foco competiria, neste caso, à instância administrativa municipal, tão somente a elaboração de seu plano de educação, em sintonia com os planos correlatos, em âmbito, portanto, nacional e estadual.

Embora a legislação educacional do município incorra em irregularidade a esse respeito, os conselheiros entrevistados e que desenvolveram suas funções na última gestão abalizada (2010/2011), argumentaram no sentido de que o CME exerceu um papel decisivo

no processo de elaboração do anteprojeto de Plano Municipal de Educação, por ocasião da III Conferência Municipal de Educação. A despeito da coordenação desse Órgão na coordenação do Evento em referência, o relatório não informa a articulação da política municipal com os planos dos demais entes federados, aspecto que obstaculiza o regime de colaboração, conforme o ensejado na legislação em vigor.

Observa-se também que a Lei do SME sugere a definição de uma política para a educação especial, sendo essa temática inserida no capítulo que trata do regime de colaboração ora aludido. Todavia, não são estabelecidos mecanismos, tampouco estratégias que pudessem concorrer para a efetivação desse processo, na perspectiva, portanto, da cooperação ensejada, o que torna, mais uma vez, sem consequências práticas, ações que poderiam ser desenvolvidas para o atendimento de demandas locais, consoante princípio da inclusão educacional.

Há de se destacar, nesse contexto, que embora o controle social, por meio da participação da sociedade em âmbito local, seja considerado nos fóruns destinados, hoje, ao debate da política educacional, como um dos mecanismos de fundamental importância, para a efetivação do regime de colaboração, contraditoriamente, esse aspecto parece não ter sido considerado quando da implantação do Sistema de Ensino de Castanhal, haja vista que, em nenhum momento, a normatização que rege a matéria faz referência à necessidade de participação da sociedade civil organizada, especialmente os segmentos mais empobrecidos da população, quanto à necessidade de serem definidos mecanismos de aprimoramento da gestão educacional, para que produza os efeitos esperados, em termos de políticas públicas. Esse aspecto corrobora, por conseguinte, com o entendimento de que o Estado, que é um Estado de classes (MARX & ENGELS, 1998b) continua operando em função do atendimento de uma determinada classe que se mantém no poder, de modo que sejam legitimadas suas ações e intenções, as quais passam a ser materializadas também por meio de políticas educacionais.

Outro importante dispositivo que vem tratando da possibilidade de regime de colaboração na Lei do SME, diz respeito ao Art. 28, ao tratar da competência do Estado, quanto ao Ensino Fundamental, de modo que seja assegurada a oferta proporcional de responsabilidades. Não obstante a pertinência da cooperação ora sinalizada, no Pará, a municipalização, especialmente, nos últimos dez anos, não vem sendo efetivada dentro de uma perspectiva de compartilhamento de responsabilidades ou efetivação ações consideradas concorrentes, por meio de iniciativas dos governos, mas como forma de transferência de

responsabilidades, como ocorreu em muitos municípios, com a prefeiturização de matrículas<sup>94</sup>.

Todavia, há de se ressaltar, nesse contexto, a experiência efetivada, desde 2000, no município de Castanhal – PA, no que concerne à delegação de competência. Trata-se de um processo que vem se constituindo como uma das estratégias de materialização do regime de cooperação que pressupõe, em última análise, a distribuição de responsabilidades quanto à gestão da política educacional, embora esteja situado num plano meramente administrativo. Em que pese a importância dessa iniciativa, o princípio que trata da distribuição proporcional de responsabilidades, recomendada no art. 28 da Lei Municipal Nº 016/2000, não está sendo ainda plenamente atendido uma vez que o ente municipal vem desenvolvendo funções que pertenciam, anteriormente, à esfera estadual, sem a devida contrapartida, que pudesse sugerir uma relação de reciprocidade.

Com efeito, o município deu início a esse processo a partir de uma manifestação formal do Conselho Municipal de Educação, que encaminhou expediente ao Conselho Estadual, solicitando a delegação de competência, em atendimento às normas do Sistema Estadual de Educação (Resolução Nº 095/1993 – CEE). Consta no Ofício Nº 467 – CEE, datado de 25 de março de 1998, que o Conselho Municipal de Educação passou por um processo de diligência, para fins de conferência de sua documentação comprobatória e avaliação de sua capacidade administrativa, o qual teria demonstrado condições efetivas para receber a delegação de competência pleiteada para o Sistema Municipal de Ensino. Esse processo tramitou no Conselho Estadual de Educação, por mais de 01 (um) ano, tendo sido concluído em outubro de 1997. Entretanto, a Resolução que conferiu essa prerrogativa ao Sistema de Ensino em referência, só foi aprovada e publicada em fevereiro de 2000, quando, de fato, passou a produzir efeitos.

Com essa iniciativa, o Conselho Estadual de Educação, por meio de sua presidência, considerou que fora observado o que prevê o Art. 8º da Lei 9394/1996, que determina que a União, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos Sistemas de Ensino. Ocorre, entretanto, que a delegação, ora mencionada, não foi observada, por ocasião de procedimentos relacionados à organização e implantação do Sistema de Ensino de Castanhal - PA, mas como um fato que resultou de uma manifestação unilateral.

---

<sup>94</sup> Algumas pesquisas comprovam esse fato, a exemplo da Pesquisa de Gutierrez (2010), já mencionada, neste capítulo, que discorreu sobre o processo de municipalização no Estado do Pará, tendo como *locus* de pesquisa o município de Altamira – PA.

Assim, com a delegação de competência conferida ao município, ocorreu, a partir de então, como ilação, o redimensionamento do Sistema de Ensino, na medida em que passaram a serem autorizadas e supervisionadas pelo Órgão próprio as unidades educacionais de Ensino Fundamental, que são mantidas também pela iniciativa privada, que antes pertenciam à jurisdição estadual. Todavia, a Lei que dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino, mesmo tendo sido reformulada, recentemente, o que resultou na promulgação de uma nova Lei sob o Nº 014, de 16 de abril de 2012, não houve alteração dos dispositivos disciplinares que tratam da jurisdição do Sistema de Ensino de Castanhal – PA, haja vista que essa matéria não fora reformulada, nem mesmo na primeira Lei que disciplinou a organização do SME.

Em que pesem a importância desse processo para o redimensionamento da gestão da política educacional, em âmbito local, a pesquisa indicou que, embora a demanda quanto à delegação de competência tenha tramitado nos Órgãos Colegiados dos respectivos sistemas de ensino, não há registros que indiquem que essa pauta tenha passado por um amplo debate democrático, com o envolvimento, portanto, dos segmentos educacionais mais diretamente implicados nesse processo. Os registros existentes sobre a matéria, em foco, sugerem que os encaminhamentos assumidos, institucionalmente, trataram, muito mais, de um conjunto de medidas administrativas, motivadas, possivelmente, por conveniências políticas das instâncias executivas desses Órgãos, uma vez que não foi possível constatar, nas atas do Conselho Municipal de Educação e relatórios de atividades deste Órgão, do período pesquisado, debates a respeito desse assunto, de modo que se pudessem identificar manifestações de segmentos da sociedade civil nesse processo, por meio de suas respectivas entidades representativas.

Vale ressaltar, entretanto, que a Lei que criou o Conselho Municipal de Educação, de nº 076, de 29 de setembro de 1992, já fazia alusão ao regime de colaboração, independentemente da existência de um sistema próprio de ensino, ao estabelecer que a competência deste Órgão consistia também em incentivar a integração das redes de ensino, em âmbito municipal, estadual, federal e particular (CASTANHAL, Lei Nº 076, de 29 de setembro de 1992). Essa temática é retomada, com maior propriedade, no Regimento Interno do colegiado ora aludido, quando o Sistema Municipal de Ensino já havia sido implantado, passando a assegurar, em alguns de seus dispositivos, sua competência quanto à compatibilização da política educacional do município, com as diretrizes traçadas pela União e Estado, como forma de aprimoramento do Sistema Educacional do Município. Essa incumbência, atribuída ao CME, indica a necessidade de serem observados aspectos relacionados ao regime de colaboração, na medida em que lhe compete, também, por força das injunções regimentais previstas, a organização do Sistema Municipal de Ensino, a ser



integrado aos demais sistemas, nas diferentes esferas administrativas, sendo considerado, nesse processo os termos de sua delegação de competência.

Apesar da iniciativa inovadora, verificada no município, *locus* da presente pesquisa, ensejando, como visto anteriormente, uma estratégia de “regime de colaboração”, considera-se, com base nos documentos analisados, que a mesma não se traduz na efetivação de uma gestão educacional, de forma compartilhada, entre os entes federados diretamente implicados nesse processo. A delegação de competência, assim, compreendida, não significa a materialização de um dos princípios da Carta Magna, no que tange à organização dos Sistemas de Ensino. Assim, pode-se inferir que se trata muito mais de uma transferência de responsabilidade de uma esfera de poder para outra, sem que a instância municipal buscase ressignificar a perspectiva de organização de sua política educacional, em âmbito local.

Assim, depreende-se, de acordo com Cury (2010), que a descentralização delineada, inicialmente, pela CF-1988 e, de alguma forma, ensejada em âmbito municipal, conforme o verificado no município de Castanhal – PA, ainda precisa ser efetivada, em regime de colaboração, para que sejam superadas algumas das contradições apontadas neste capítulo. Portanto, é mister que, na gestão das políticas educacionais, os entes federados consolidem estratégias de enfrentamento dos problemas educacionais, que são identificados em âmbito local, os quais precisam ser interpretados, analisados e, quiçá, enfrentados a partir de uma abordagem mais global, por meio de ações articuladas, numa perspectiva dialética, como constructo da ação dos sujeitos, em sua historicidade concreta, de modo que as classes subalternas conquistem algum poder de intervenção política nesse processo contra-hegemônico, em vista da construção de outro projeto societário.

#### 3.4 ESTRATÉGIAS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA E DE CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA EDUCACIONAL

Compreende-se que a descentralização, em sua forma mais abrangente, traz implícita, pelo menos num plano teórico, a ideia de democratização da gestão educacional, a ser possibilitada por meio da participação dos sujeitos sociais, assim como dos diversos segmentos da comunidade, em âmbito local, como forma de reconhecimento das instâncias de poder, que passam a ser constituídas para o encaminhamento dos temas de interesse do município. Nesse sentido, corrobora-se com o entendimento de que: “A descentralização dos processos educacionais poderia se constituir um bom ensaio de mobilização e participação

populares na formulação, implementação, avaliação e planejamento das políticas educacionais” (ROMÃO, 2010, p. 24), na perspectiva, portanto, do controle social, por parte das classes subalternizadas.

Todavia, considera-se que o processo de descentralização, como resultante da Reforma do Estado, nos anos de 1990, é permeado por contradições, pois, se por um lado fomenta a participação da população na gestão das políticas sociais; por outro, transfere a responsabilidade pela solução dos problemas educacionais para a comunidade, isto é, para os municípios, usuários dos serviços públicos, em detrimento da ação dos governos, que representam, mais diretamente, o poder político, em sua dimensão executiva, o qual é constituído por governantes, eleitos pelo povo, para o atendimento das demandas advindas da sociedade, em seu sentido mais amplo.

Não obstante a contradição ora evidenciada, argumenta-se acerca da importância e, por que não dizer, da imprevisibilidade da participação e envolvimento dos segmentos educacionais do município, na gestão da política educacional em âmbito local, como forma, portanto, de garantir algum controle por parte das classes subalternizadas da sociedade civil, *na formulação, execução e avaliação das políticas educacionais* (grifo do nosso). Compreende-se, entretanto, que a participação das classes mais empobrecidas nesse processo de gestão das políticas educacionais, é uma demanda que se impõe, hoje, no sentido da democratização da arena pública, por ser um espaço onde são pactuados e deliberados os temas que poderão ser incorporados às políticas educacionais, como resultantes dessa correlação de forças.

Assim, na discussão da política nacional de educação o debate feito, hoje, o qual vem sendo impulsionado pela redemocratização da sociedade brasileira, que iniciou com o processo constituinte e resultou na Constituição Federal de 1988, aponta para a necessidade de fortalecimento das instâncias subnacionais, na medida em que a Carta Magna reconheceu, pela primeira vez, os municípios como entes federados autônomos, nos seguintes termos: “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos [...]” (BRASIL, Constituição Federal de 1988).

Em razão dessa reorganização política e administrativa, que compreende o novo federalismo brasileiro ocorreu, conseqüentemente, o reconhecimento dos municípios, como instância de poder, com possibilidades de gerir os temas relacionados mais diretamente aos interesses dos municípios, com autonomia política. Assim, passou a ser fomentada e incentivada a participação dos usuários dos serviços públicos, na gestão também dos

processos educacionais, embora não tenham sido asseguradas, em contrapartida, as condições administrativas e financeiras para que as políticas públicas fossem definidas e executadas, de modo que possibilitassem o atendimento pleno de demandas dos segmentos mais empobrecidos da população ou das classes subalternizadas.

Ressalta-se que, conseqüentemente, vem ocorrendo, sobretudo, hoje, o que se poderia considerar de redefinição crescente de mecanismos de *accountability* e de controle social, como forma, pois, de responsabilização sociedade pela gestão de temas de interesse público. Nesse sentido, as últimas Conferências Nacionais de Educação (a exemplo da CONAE/2010), apesar de se constituírem, eminentemente, pela ampla mobilização popular, não só acentuam a importância da gestão democrática, mas a consideram basilar para a organização dos processos educacionais.

Não obstante a importância dessas iniciativas para o aprimoramento das políticas públicas são identificados alguns problemas. O primeiro diz respeito à falta de efetividade de muitos dos encaminhamentos aprovados nesses fóruns; o segundo está relacionado aos mecanismos mencionado anteriormente, na medida em que traz, de maneira tácita, à ideia de responsabilização da sociedade quanto ao adequado encaminhamento dos temas de natureza educacional, chegando-se a admitir, subliminarmente, por exemplo, no Documento Base da CONAE/2010, que os governos só poderão ser responsivos às demandas da população, se a sociedade participar do processo de gestão das questões de interesse público como forma, portanto, de efetivação do princípio ora referendado. Essa ideia reflete a perspectiva de democracia trazida pelos autores liberais, a exemplo de Dahrl (2005) ao argumentar que “uma das características-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais” (DARHL, 2005, p. 25).

Esse princípio, que se fundamenta na participação da sociedade, é retomado de forma mais contundente nas etapas preparatórias da CONAE/2014, quando fez constar no Eixo V, do Documento Base, o tema: *Gestão Democrática, Participação Popular e Controle Social*. (grifo nosso). Com efeito, a democratização dos processos educacionais vem se constituindo como uma das dimensões estratégicas para organização e regulação da educação nacional, assim como para a efetivação das ações do Plano Nacional de Educação, cujas proposições ao projeto de Lei Nº 8.035/2010 foram aprovadas na Conferência, realizada em 2010. Assim, reafirma-se uma perspectiva de participação popular e de controle social, que vem sendo orientada por uma concepção democrática, que tem como principal característica, além da

intersetorialidade<sup>95</sup>, a responsabilização da sociedade na gestão das políticas educacionais, sob o argumento de se contrapor aos processos de gestão gerencial, burocrático e centralizador (BRASIL, Documento de Referência da CONAE/2014).

Todo esse debate que vem sendo estabelecido, a partir da Reforma do Estado, iniciada nos anos de 1990, com a finalidade de conferir maior efetividade às políticas sociais, por meio dos processos de descentralização administrativa traz, evidentemente, rebatimentos sobre as esferas administrativas subnacionais, uma vez que é, por exemplo, nos municípios que as políticas educacionais são processadas e executadas, por se tratar do ente federado que expressa, de maneira mais direta, as necessidades de vida da população, dos munícipes. É no ambiente municipal que as demandas sociais são engendradas a partir das condições concretas de vida da população.

Verifica-se, entretanto, que são apontados dilemas e desafios importantes à participação democrática, no Estado Liberal, uma vez que a concepção de democracia que vem sendo sustentada, especialmente pela classe hegemônica, que se encontram no poder, se restringe, de maneira contraditória, à descentralização dos processos, por meio da transferência de responsabilidade sobre a gestão de temas de interesse público, especialmente para o ambiente municipal, para que sejam implementados por meio de suas instâncias representativas. Nesse sentido, são sinalizadas, por conseguinte, algumas possibilidades da participação direta da sociedade, nos processos de gestão das políticas sociais, por meio da inserção dos segmentos, por exemplo, que constituem a sociedade civil, nas instâncias colegiadas, compreendidas como conselhos gestores das políticas sociais, onde se verifica, normalmente, que a composição política desses órgãos vem se dando de forma paritária.

Não obstante a importância desses órgãos para a democratização da arena pública, pelo fato de possibilitarem a institucionalização da participação política, considera-se que os mesmos também estão vinculados, contraditoriamente, ao poder executivo; porém, com a função de exercerem o controle e a fiscalização de suas ações, assim, como dos demais

---

<sup>95</sup> No Documento Final da CONAE 2010, a intersectorialidade aparece vinculada à dimensão de controle social, como fins de promoção de políticas e ações afirmativas, a exemplo do que se verifica em relação à Educação de Jovens e Adultos – EJA. O Documento ora referendado estabelece ainda que o Sistema Nacional de Educação deverá promover, entre outras ações, serviços de apoio e orientação aos estudantes por meio do fortalecimento de políticas intersectoriais de saúde, assistência entre outros, com o intuito de assegurar o acesso à rede de proteção. O Documento de Referência da CONAE/2014, retoma esse debate, sob outro enfoque, enfatizando a necessidade de se avançar “na articulação das políticas setoriais e intersectoriais no âmbito da educação, cultura, esporte, ciência e tecnologia, saúde e meio ambiente” (BRASIL, Documento de Referência da CONAE/2014). Considera-se que, embora esses aspectos sejam adequados, para os propósitos da educação brasileira, em seu atual contexto, não foram ainda definidas estratégias e ações integradas, com base nas deliberações da CONAE 2010, que pudessem concorrer para a efetivação de ações afirmativas, por exemplo, na perspectiva da intersectorialidade, em vista do atendimento de segmentos da população mais vulnerável, especialmente no aspecto social.

procedimentos que vem sendo encaminhados pelos governos de plantão, apesar de serem mantidos numa relação de subordinação do ponto de vista, inclusive, administrativo e financeiro.

Como consequência desse movimento de descentralização da política educacional brasileira, num plano que poderia ser considerado local, mas que reflete todo o movimento caracterizado, anteriormente, o município de Castanhal - PA iniciou o desenvolvimento de estratégias de gestão democrática, fazendo constar, em sua Lei Orgânica, essa perspectiva. Dessa forma, o Art. 193, dessa mesma Lei, passou a determinar algumas medidas que poderiam concorrer para a efetivação desse princípio, entre os quais se destaca: a instituição de assembleias, considerada como instâncias máximas de deliberação da comunidade, a ser constituída por todos os segmentos que integram as unidades educacionais, assim como o incremento de ações de natureza colegiada, a ser possibilitada pela direção das escolas públicas.

Embora a mencionada Lei Orgânica demonstre, em alguns de seus dispositivos, a previsão quanto ao cumprimento do princípio da gestão democrática, consoante princípios constitucionais, – e que estão também explicitados na Lei Federal 9394/1996 – incorre em uma aparente contradição, na medida em que determina, expressa e peremptoriamente, que compete ao Poder Executivo a nomeação do Diretor e do Vice-Diretor, para o exercício de *cargo comissionado* (grifo nosso), de confiança, portanto, do governo de livre nomeação e exoneração, o qual estabelece, inclusive, a duração de seu mandato, conforme art. 197.

Na Lei Municipal Nº 016/2000, que trata da organização do Sistema de Ensino, o tema gestão democrática assume uma importância estratégica na organização da política educacional do município, como princípio, por conseguinte, orientador do processo de gestão dos processos educacionais, sendo-lhe dedicado um capítulo específico, onde estão previstas as formas de efetivação desse princípio, quais sejam: *participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; e participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou órgãos equivalentes* (grifo nosso).

Não obstante a ênfase conferida à gestão democrática, ressalta-se que a legislação municipal apenas reitera o que já se encontra previsto no art. 14 da Lei Federal 9394/1996, não trazendo, assim, nenhuma ampliação acerca desse dispositivo. Considera-se, entretanto, que, em relação à forma de indicação da direção das unidades educacionais, a Lei Municipal, ora aludida, traz uma perspectiva de democratização desse processo, embora entre em conflito com a Lei Orgânica ao estabelecer, em seu art. 24, que a eleição do diretor e do vice-diretor se dará por meio de eleições diretas, a serem organizadas pelos respectivos conselhos das

unidades educacionais, cabendo à Secretaria Municipal de Educação assumir um papel subsidiário nesse processo. Outro aspecto a ser destacado, nesse contexto, diz respeito ao período de mandato dos gestores das unidades educacionais, que passou a ser reduzido pela Lei Nº 016, de 03 de julho de 2000 do SME, para 02 (anos), alterando o que já havia sido estabelecido, inicialmente, na “Constituição Municipal”.

Acrescenta-se, por outro lado, que como forma de tradução da perspectiva de descentralização da política educacional, em âmbito local, a Lei do SME prevê mecanismos de democratização dos processos educacionais, na medida em que define a autonomia das unidades educacionais, como expressão do princípio da gestão democrática ora assinalado. Com efeito, os dispositivos da Lei em foco, estabelece a necessidade de constituição de conselhos escolares, os quais são definidos por sua natureza consultiva, deliberativa, normativa e fiscalizadora das atividades desenvolvidas pelas escolas, prevendo ainda a elaboração da proposta pedagógica como referencial filosófico metodológico das ações a serem empreendidas pelas unidades educacionais (CASTANHAL, Lei Nº 016, de 03 de julho de 2000).

Considera-se, entretanto, que a implementação dessa política descentralizada da gestão educacional, em âmbito local, é também caracterizada, administrativa e institucionalmente, com a composição do Conselho de Alimentação Escolar, no ano de 2000 (Lei Municipal nº 019/200, de 25 de agosto de 2000), mediante a implementação da política de transferência de recursos, destinados à alimentação escolar, pelo Governo Federal. Esse processo foi efetivado por meio da adesão do município, em forma de convênio, ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, em vista do atendimento a um de seus princípios norteadores reiterados ainda, hoje, pela legislação específica, qual seja: participação social no controle e acompanhamento das ações realizadas pelos [...] Municípios, para garantir a oferta da alimentação saudável e adequada (Medida Provisória 455/09, convertida na Lei Nº 11.947, 16 de junho de 2009, Resolução/CD/FNDE Nº 38, de 16 de julho de 2009, entre outros).

Com efeito, a organização e o funcionamento do Conselho de Alimentação Escola orientam-se no sentido de assegurar o cumprimento do direito constitucional do aluno, da educação básica a uma alimentação saudável e adequada (Inciso VII do Art. 208 da Constituição Federal de 1988), sendo definido como um Órgão de caráter fiscalizador, permanente e de assessoramento ao governo na Coordenação e no Acompanhamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, no contexto da descentralização ora sublinhada.

O Conselho Municipal do FUNDEF é outro órgão colegiado que surgiu, em decorrência de uma política de fundos para a educação, a partir, portanto, do movimento de descentralização da política educacional, como possibilidade de democratização da estrutura de poder estatal. Esse Órgão funcionou até o final de 2006, tendo como finalidade precípua exercer o acompanhamento e o controle social dos recursos destinados exclusivamente à manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental, de acordo com o preconizado na Emenda Constitucional 14/96, que foi regulamentada pela Lei 9.424/96, de 24 de dezembro de 1996, e pelos demais atos normativos complementares editados pelo MEC/FNDE.

Em substituição ao Conselho Municipal do FUNDEF, foi instituído, em 2007, o Conselho Municipal do FUNDEB, com o advento da Lei Municipal, em cumprimento, portanto, aos termos da Medida Provisória 339/06, que regulamentou, inicialmente, em âmbito nacional, a Emenda Constitucional Nº 53/2006, que dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Trata-se, assim, de uma instância colegiada que também resultou de uma política de fundos para a educação, com prazo de vigência predeterminado, até 2020, tendo como finalidade, entre outras, exercer o acompanhamento e fiscalização dos recursos destinados à educação básica, pelo poder público municipal.

Todavia, considera-se que, nesse contexto de democratização da estrutura estatal, o Conselho Municipal de Educação passa a ter uma importância peculiar, na medida em que possibilitou, como o demonstrado neste capítulo, a reconfiguração da perspectiva de gestão da política educacional. Assim, com o surgimento desse Órgão, o município conquistou a prerrogativa legal de gerir seu sistema próprio de ensino, podendo exercer, entre outras, a função normativa, fiscalizadora e de controle social. Ressalta-se que o atendimento a essa demanda já se encontrava insculpida, inicialmente, no art. 204 da Lei Orgânica do Município, ao definir que Castanhal – PA deveria criar, por meio de Lei complementar, o mencionado Órgão a ser constituído por entidades públicas e organizações da sociedade civil, sem, contudo, defini-las, tampouco estabelecer critérios para a composição política dessa instância colegiada. Com essa omissão, a participação majoritária das classes sociais que integram a sociedade civil ficou, de certa forma, reduzida em sua dimensão política, o que sugere problemas em relação à perspectiva de controle social, que vem sendo sustentada neste trabalho.

Assim, em atendimento ao previsto no dispositivo legal ora referendado, foi aprovada pela Câmara Municipal, a Lei Nº 076, de 29 de setembro de 1992, que trata da criação do CME, incorporando novas demandas às suas incumbências institucionais, na

medida em que passa a admiti-lo como Órgão também responsável pela formulação da política educacional do município, sendo prevista ainda sua participação no encaminhamento de medidas que visem à melhoria do ensino, assim como a elaboração de instrumentos que possam contribuir para a implementação de políticas públicas.

Com efeito, a legislação que trata do Sistema Municipal de Ensino (inicialmente a Lei Municipal 016/2000 e, por último a Lei Municipal 014/2012), ampliou, consideravelmente, as competências do Conselho Municipal de Educação, na gestão da política educacional do município, atribuindo-lhe, entre tantas outras incumbências, a responsabilidade pela organização do próprio sistema de ensino; competindo-lhe estabelecer critérios acerca da elaboração do Plano Municipal de Educação, assim como definir normas para a elaboração e análise de planos municipais, destinados à aplicação de recursos financeiros para a educação, promovida pelo município.

Verifica-se, por conseguinte, que a dimensão democrática, a ser assegurada pela participação da comunidade, em vista das demandas institucionais desse Órgão, se encontra assinalada na legislação do município que dispõe sobre o tema, na perspectiva da organização e administração do Sistema de Ensino (CASTANHAL, Lei 016/2000, Inciso VI, do Art. 11). Dessa forma, o Conselho Municipal de Educação é revestido, institucionalmente, da possibilidade de exercer o controle social, como expressão de democratização das relações que são estabelecidas na gestão da política educacional, por meio da participação dos segmentos representativos da sociedade civil.

Vale destacar ainda que a perspectiva de gestão democrática da educação municipal passa a ser compreendida também pela atuação dos Conselhos Escolares. De acordo com o Art. 201, da Lei Orgânica do Município, esses Órgãos colegiados, considerados representativos de segmentos da comunidade escolar, deveriam ser criados e instalados em todas as unidades educacionais. Verifica-se, entretanto, que um dos problemas que podem ser apontados em relação à exigência de constituição dos conselhos escolares, de acordo com a previsão feita na mencionada lei, diz respeito ao tratamento, que pode ser considerado genérico e/ou universalista do tema, pressupondo-se, assim, o atendimento dessa demanda por parte de todas as unidades educacionais em funcionamento do município, inclusive, àquelas pertencentes à rede privada. Acrescenta-se, além disso, a inexistência ou até mesmo a indefinição de critérios mais objetivos a respeito da natureza política desses colegiados a serem inseridos no contexto do trabalho das unidades escolares, para a democratização das relações de poder.



Entretanto, argumenta-se que a Lei do Sistema Municipal de Ensino contribuiu para que houvesse um entendimento mais adequado a respeito da finalidade política dos conselhos escolares, apontando, assim, suas principais atribuições, consistindo, fundamentalmente, em exercer *a função consultiva, deliberativa, normativa e fiscalizadora das atividades desenvolvidas pelas unidades escolares* (Art. 20 da Lei Municipal 016, de 03 de julho de 2000 – grifo nosso).

É importante ressaltar que, embora tenham sido identificados problemas em relação ao funcionamento regular dos conselhos, para ampliação dos espaços de participação da comunidade, na gestão do trabalho das unidades escolares, o município, *locus* da pesquisa, informa a existência desses colegiados, em praticamente 100% de suas escolas, mantidas pelo Poder Público, conforme relatórios fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação e confirmado por meio das entrevistas. Porém, a pesquisa revelou que as unidades educacionais visitadas<sup>96</sup> não demonstraram o cumprimento de uma de suas principais finalidades, sendo esta relacionada à participação dos segmentos que compõem esse colegiado *na elaboração e execução da proposta pedagógica das escolas* (grifo nosso), sendo tal exigência prevista na Lei do Sistema de Ensino. Dessa forma, as escolas da Rede Municipal de Ensino vêm se constituindo tão somente como unidades executoras de recursos públicos, aspecto que sanciona a perspectiva de descentralização, pautada na lógica gerencial, que perpassa essas instâncias colegiadas que integram as unidades educacionais, em detrimento de uma gestão educacional participativa, que articula a dimensão política e pedagógica, em favor da educação dos sujeitos para a conquista de sua autonomia.

O cenário de gestão da política educacional, no município de Castanhal - PA, delineado no presente capítulo, a partir dos quatro eixos constitutivos de descentralização, estabelecidos para a presente pesquisa, indica a existência da correlação de forças, que permeiam esse processo de disputa pelo controle das questões de natureza educacional. Nesse contexto, evidencia-se o papel do Estado, que exerceu suas funções políticas, preponderantemente, de acordo com os interesses hegemônicos do capital, em sua fase de configuração, por meio, portanto, da definição e da implementação de um conjunto de reformas de caráter neoliberal, a partir das quais vem se inserindo o debate acerca do controle social.

---

<sup>96</sup> Com a finalidade de verificar a efetivação da política educacional, a partir, também, do trabalho desenvolvido em nível micro, foram realizadas visitas *in loco* a 10 (dez) unidades educacionais, indicadas previamente pela Secretaria Municipal de Educação.

Compreende-se, por conseguinte, que a contradição é uma das características inerentes à perspectiva de descentralização, ora assinalada, o que, possivelmente, se explica pela ideologia do capital, a qual influencia, inclusive, os processos que pressupõem a participação de segmentos da sociedade civil. Assim, dada à importância de compreensão das dimensões de controle social, na gestão das políticas educacionais, em âmbito local, considera-se a necessidade de examinar e analisar, no capítulo subsequente, de que forma vem se constituído a disputa política em torno de um projeto de classe, a partir do papel desempenhado pela sociedade civil organizada, que atua no Conselho Municipal de Educação, órgão que vem se constituindo, a partir da institucionalização do Sistema Municipal de Ensino, indispensável para a democratização da estrutura estatal.

## CAPÍTULO 4

---

### **CONTROLE SOCIAL COMO EXERCÍCIO DE PODER E O PAPEL DESEMPENHADO PELAS CLASSES SUBALTERNIZADAS NO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CASTANHAL – PA: CONTRADIÇÕES E DESAFIOS**

O presente capítulo apresenta resultados da pesquisa empírica, realizada no Conselho Municipal de Educação de Castanhal – PA, evidenciando a atuação das classes subalternizadas na gestão das políticas educacionais. Para tanto, analisou-se, inicialmente, a organização institucional e política do CME, para o exercício do controle social, destacando-se, entre outros, os seguintes aspectos: processo de instalação e efetivação do Conselho Municipal de Educação e sua configuração para a Gestão da Política Educacional; dinâmica de funcionamento desse Órgão, ressaltando-se sua institucionalidade política para o exercício do controle social.

Posteriormente, destaca-se o papel desempenhado pelo Conselho Municipal de Educação na gestão das políticas educacionais, a partir do processo de descentralização, com a delegação de competência, informando as dimensões de controle social, como exercício de poder, as quais podem assegurar, mais diretamente, a efetividade do controle social na gestão da política educacional.

#### **4.1 ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL E POLÍTICA DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL**

Nesta seção, analisa-se o funcionamento do Conselho Municipal de Educação – CME, no período de 2000 a 2011, a fim de que se possa compreender de que forma se configurou sua dinâmica organizacional, na gestão descentralizada da política educacional, no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de Castanhal – PA. Assim, considera-se necessário examinar, inicialmente, o processo de instalação e de efetivação desse Órgão de controle social.

A Secretária Municipal de Educação, que viabilizou os encaminhamentos de caráter técnico e político a respeito desses procedimentos, esclareceu que o Conselho Municipal de Educação resultou da necessidade de cumprimento de uma exigência do Ministério da

Educação – MEC, no contexto do Plano Decenal de Educação<sup>97</sup>. Em decorrência desse Documento, os demais entes federados também precisaram elaborar seus planos equivalentes, para fins de acompanhamento e de controle institucional por parte do Órgão Ministerial. Dessa forma, argumentava, por meio de entrevista, que:

[...] Nesse plano constava o crescimento das escolas, da educação e necessitava de um Conselho Municipal de Educação, porque o município obedecia ao Conselho Estadual de Educação. Só existia o Conselho Estadual [...] (Secretária de Educação/1997-2000).

Verifica-se, assim, que o Conselho Municipal de Educação, apesar de ter sido criado por forças de injunções legais e normativas, para exercer a dimensão política, foi instalado, inicialmente, para o atendimento de uma demanda externa, no sentido da centralização e de controle por parte do Governo Federal, trazendo, implícita, contraditoriamente, uma perspectiva de descentralização, na medida em que possibilitou também ao município a elaboração de seu instrumento governamental de gestão de políticas educacionais, para o cumprimento de metas e ações que refletissem os interesses das políticas federais. Essa exigência impôs-se como condição para o repasse de recursos públicos, especialmente aqueles oriundos do Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, que começava a ser implantado no país, desde então, no contexto das reformas do Estado, nos anos de 1990, do século passado.

Todavia, compreende-se que esse movimento reflete uma postura centralizadora do Governo Federal quando da condução e da coordenação das políticas públicas, o qual induz os governos dos Estados e dos Municípios para o desenvolvimento de projetos de seu interesse (CURY, 2002; ARRETCHE, 2004). Com efeito, o FUNDEF passou a se constituir, a partir de então, num dos instrumentos de controle por parte do Governo Federal, para que fosse obtido, mediante o repasse de recursos, o comportamento desejado das instâncias subnacionais (DUARTE, 2005).

Apesar da contradição verificada no processo de descentralização de Castanhal - PA, com a criação do CME, pode-se considerar, por outro lado, o pioneirismo do município no território paraense, com a definição de uma perspectiva de gestão da política educacional,

---

<sup>97</sup> Plano Decenal de Educação para Todos foi elaborado pelo Ministério da Educação – MEC, que se traduziu em proposições consensuais “de luta pela satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de todas as crianças, jovens e adultos” (BRASIL, Plano Decenal de Educação para Todos, p. 03). Trata-se de um documento, com vigência para o período de 1993-2003, o qual traz um conjunto de medidas como resposta aos compromissos assumidos junto aos organismos multilaterais, com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e o Banco Mundial.

embora tenha sofrido influência do Conselho de Educação de Caxias do Sul – RS, considerado referência naquela ocasião, haja vista que o Estado do Pará não havia constituído, ainda, nenhum Órgão colegiado com essa finalidade. Dessa forma, admite a primeira Presidente do Conselho Municipal de Castanhal – PA e a Secretária de Educação, desse período, que:

Acho que o que deu forças, o que nos iluminou foi a questão das discussões em si, das vantagens do Conselho, criado lá que trazia para o município. A gente já estava com a ideia, participando desse encontro ai só reforçou a questão da gente ter que criar o nosso Conselho [...]. (Pres. do CME/Castanhal – 2000/2001; 2002/2003).

Nós fizemos diversos trabalhos. Fizemos uma viagem até Caxias do Sul – que era um dos melhores conselhos do país, pra tomar as informações. [...] E lá tivemos uma base de como funcionava, quais eram as vantagens. E foi muito produtivo (Sec. de Educação - 2000/2001; 2002/2003 e Rep. Gov.).

Verifica-se, assim, que o processo de descentralização na gestão das políticas educacionais, com a criação e, conseqüentemente, com a instalação dos Conselhos de Educação, como se tratava de uma experiência recente no País, informava, por conseguinte, uma contradição, que pode ser considerada relevante, na medida em que esse processo não refletia, necessariamente, as peculiaridades e problemáticas locais, que pudesse, então, resultar na definição de um formato institucional e político de um Órgão, cuja incumbência principal pudesse ser voltada para o controle social, como possibilidade, inclusive, de democratização da gestão educacional, por meio da participação da sociedade civil, representada pelas classes subalternizadas, na acepção gramsciana do termo.

Com efeito, os dados da pesquisa revelaram que uma das primeiras motivações para a criação do Conselho Municipal de Educação, como forma de descentralização da política educacional, em âmbito local, diz respeito à necessidade de assegurar a função eminentemente normativa do Órgão em referência, para o atendimento de demandas do conjunto de escolas da Rede Municipal de Ensino, em detrimento de seu papel político, na gestão dos temas educacionais de interesse dos munícipes. Assim, constatou-se na fala da primeira presidente do CME de Castanhal, que a questão burocrática e gerencial, compreendida, aqui, na perspectiva weberiana, parecia ser muito mais forte e decisiva, para a efetivação desse processo inicial de descentralização, informando um modelo de Estado, com base num direito racionalmente instituído (WEBER, 1999). Dessa forma, ressalta que:

Existia a rede, a rede municipal, e pra gente autorizar, ou seja, legalizar a situação das nossas escolas, a gente procurava muito o Conselho Estadual de Belém. [...] E, aí, a gente foi analisando, pensando, no sentido que a

gente precisava ganhar tempo e precisava que nossas escolas tivessem autonomia “própria”. Foi aí que surgiu a ideia da criação do Conselho Municipal para legalizar o funcionamento das escolas, de acordo com os trâmites legais (Pres. do CME/Castanhal – 2000/2001; 2002/2003).

#### ***4.1.1 Configuração do Conselho Municipal de Educação para a Gestão da Política Educacional***

Apesar de informar, inicialmente, um modelo de Estado burocrático, por ocasião de sua concepção, constatou-se que o Conselho Municipal de Educação, como instância política de participação social, foi concebido antes mesmo da implantação do Sistema Municipal de Ensino de Castanhal – PA, cuja institucionalidade se deu por meio da Lei Municipal Nº 076, de 29 de setembro de 1992, nos seguintes termos:

Fica criado o Conselho Municipal de Educação, vinculado à Secretaria Municipal de Educação, como Órgão de deliberação de colegiado em matéria de educação, na abrangência do município [...] (CASTANHAL, Lei Municipal, nº 076, de 29 de setembro de 1992).

A partir da análise dos dispositivos da Lei Municipal supracitada, constatou-se um conjunto de medidas que informam a definição de uma perspectiva de descentralização, em vista da gestão da política educacional, passando a conferir ao município a possibilidade de construção de sua identidade própria. Dessa forma, foram identificadas, entre outras, as seguintes estratégias: *implementação de medidas voltadas para a melhoria do ensino; participação na elaboração do Plano Municipal de Educação, como política educacional permanente, de Estado; integração das redes de ensino, em diferentes âmbitos administrativos, além do intercâmbio com os conselhos de educação das diferentes jurisdições de ensino* (grifo nosso), sugerindo, assim, um “ensaio” de regime de colaboração (CASTANHAL, Lei Municipal, nº 076, de 29 de setembro de 1992).

Porém, antes mesmo da efetiva instalação e funcionamento desse Órgão, com base nos dispositivos legais já informados, foi sancionada pelo Chefe do Poder Executivo, a Lei Municipal Nº 015 de 27 de maio de 1999, que introduziu modificações e supressões importantes em artigos, parágrafos e incisos da Lei Nº 076 de 29 de setembro de 1992.

Entre essas alterações, se destacam a ampliação das competências do Conselho Municipal de Educação, que passou a autorizar, credenciar e supervisionar todos os estabelecimentos pertencentes ao Sistema Municipal de Ensino, uma vez que essa prerrogativa se restringia, de acordo com a legislação inicial, exclusivamente, às unidades educacionais do antigo primeiro grau da rede municipal.

Outro aspecto a ser ressaltado diz respeito à composição política do Órgão em referência, com a redução do número de membros de 09 (nove) para 08 (oito) conselheiros, havendo, com isso, a extinção da categoria dos professores do Ensino Público Federal, e, conseqüentemente, a inclusão de representantes de Pais de Alunos e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. A partir de então o princípio da paridade, entre os representantes da sociedade civil, passou a ser observada, mais diretamente, à exceção da representação governamental, que continuou informando um quantitativo de 03 (três) conselheiros.

Ressalta-se, ainda, que a legislação alusiva ao Conselho Municipal de Educação continuou mantendo critérios para o exercício da função de conselheiro, entre os quais destacam-se os seguintes requisitos: experiência mínima de 03 (três) anos em educação, mediante documentação comprobatória, deixando, entretanto, de existir, a partir da edição da Lei Municipal 015/1999, a exigência do nível superior e a comprovação de residência no município, prevista, inicialmente, no ato legal de criação do Conselho de Educação (Lei Municipal 076/1992).

Observou-se, assim, que, contrariando as modificações introduzidas pela legislação municipal em vigor, foram redimensionados, ampliados e, em alguns casos, resgatados critérios que passaram a ser estabelecidos no Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação, para a indicação dos conselheiros à composição desse Órgão, quais sejam: “pessoas de reconhecido espírito público, tendo experiência na educação, com formação em nível Superior de Educação e residente no município de Castanhal” (Art. 1º).

Compreende-se que esses aspectos restringem ou limitam a participação de segmentos sociais na gestão do Conselho Municipal de Educação, além de sugerirem certa inviabilidade em sua aplicação, pois como pode ser “reconhecido espírito público” de uma pessoa, por exemplo? Considera-se, por conseguinte, que esse critério pode induzir os agentes públicos a admitirem a indicação de conselheiros, motivada por critérios que poderão ser questionados em termos políticos, pelo fato de não haver aceitação universal, o que poderá comprometer a perspectiva de participação cidadã, voltada para a constituição de sujeitos democráticos (NOGUEIRA, 2005; COUTINHO, 2008).

Estabelecendo-se um comparativo entre as duas leis, que deram origem ao Conselho Municipal de Educação, constata-se que a categoria dos trabalhadores da educação (professores das diversas redes de ensino) ocupavam, por meio de seus representantes, todos os assentos destinados à sociedade civil organizada. Com a Lei, que introduziu modificação nessa composição, a importância política dessa categoria foi reduzida, consideravelmente,

para que fosse contemplado, dessa forma, o segmento de pais e do Órgão relacionado aos Direitos da Criança e do Adolescente.

Destaca-se, como aspecto ainda a ser considerado na composição política desse Órgão, o período de mandato dos conselheiros que encolheu de 04 (quatro), para 02 (dois) anos, com o advento da Lei Municipal 015/1999, que suprimiu, inclusive, o dispositivo, que possibilitava a recondução de 1/3 dos conselheiros, nos termos da Lei 076/1992, aspecto que deixa de assegurar a continuidade, assim como a estabilidade das ações desenvolvidas por este Órgão, sobretudo, por ocasião da transição política para uma nova gestão. Essa mudança traz implicações também para o exercício do controle social por parte das classes subalternizadas, uma vez que esse processo pressupõe a realização de ações sistemáticas e duradoras, sem que haja, assim, interrupção ou descontinuidade de um mandato de gestão para o outro, em razão, inclusive, do caráter institucional do Órgão *locus* de atuação, que se define por sua natureza estatal.

Em termos de espêndio, a Lei de Criação do Conselho de Educação, contrariando o que prevê a Constituição Federal de 1988, atrelou o pagamento de *jetons*<sup>98</sup> a 10% do salário mínimo, aspecto que passou a ser disciplinado, posteriormente, por meio de Emenda Modificativa, introduzida com a Lei Municipal 092/1999, que estabeleceu o parâmetro de remuneração, em forma também de jeton, vinculado, porém, ao salário básico dos Secretários Municipais, correspondendo, assim, a 10% de sua remuneração básica.

Embora a legislação do município assegure essa prerrogativa aos conselheiros, em termos remuneratórios, constituindo-se, assim, em exceção em relação à grande maioria dos Conselhos Municipais de Educação, existentes no Estado do Pará, conforme dados fornecidos pela UNCME Estadual (2010)<sup>99</sup>, a pesquisa não demonstrou que a motivação dos conselheiros em participar das reuniões e demais atividades promovidas pelo Órgão em referência estaria relacionada a este fator. Com efeito, os entrevistados argumentaram que seu interesse estaria sendo determinado pela defesa de uma escola de qualidade para os usuários dos serviços públicos educacionais, numa perspectiva democrática, com a efetivação do controle social dos recursos públicos:

---

<sup>98</sup> Por analogia ao que se verifica nas instâncias legislativas, o jeton pode ser compreendido como uma importância conferida, em forma de remuneração ou gratificação, aos membros de certas corporações ou Órgãos de natureza colegiada, situados nas três esferas de governo (municipal, Estadual e Federal), quando seus membros comparecem às reuniões desses, a título de indenização pelas despesas efetuadas pelos mesmos em função do desempenho de suas funções.

<sup>99</sup> A União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME realizou em 2010, um novo cadastro dos Conselhos Municipais de Educação em funcionamento no Estado do Pará, tendo constatado a existência de 41 órgãos nessa condição, sendo que desse total, apenas 10% vem remunerando seus conselheiros em forma de jeton.



Que seja uma educação de qualidade, né? Com acesso, permanência, com condições, com a gestão democrática. [...] Como uma escola que, realmente, seja aberta pra comunidade, que todos possam estar discutindo os rumos da escola, sem aquela interferência direta do Poder Público na gestão, a gestão tem que ser feita pela comunidade escolar. Nós defendemos muito isso, as verbas pra educação destinadas, principalmente, especificamente, pra educação, o controle social, do que é das verbas que são destinadas pra educação, enfim, uma educação, de fato, de qualidade, voltada, principalmente, praqueles que não têm acesso a uma escola particular (Rep. Prof. Rede Estadual - 2000/2001; 2002/2003).

A manifestação de representante de professores da Rede Estadual sugere, ainda, uma postura crítica e, ao mesmo tempo, esclarecida por parte da representação da categoria dos professores da Rede Pública Estadual, no que tange ao papel social da escola pública, cujos rumos deverão ser determinados, coletivamente, pela comunidade escolar. Nesse sentido, aponta para a importância de uma gestão comprometida com um padrão de qualidade, pautada em princípios como acesso e permanência e democratização das relações de poder.

Todavia, quando os conselheiros foram questionados se o *quorum* das reuniões seria mantido em níveis elevado (a frequência média de conselheiros titulares às reuniões, do período pesquisado, chega a atingir, aproximadamente 90%, conforme o consignado nas atas), sem a existência da gratificação em forma de *jeton*, 05 (cinco) dos 07 (sete) entrevistados consideraram que, de fato, a remuneração, ora mencionada, exerceu influência significativa para a participação dos conselheiros nas reuniões promovidas pelo Conselho Municipal de Educação, apesar de apresentarem, num plano discursivo, outras motivações.

Os dados, colhidos a partir do processo de entrevista, apesar de demonstrarem uma aparente contradição, informam um modelo de Estado burocrático capitalista, que estabelece mecanismos motivacionais em vista da participação dos sujeitos sociais, contribuindo, assim, para que uma instância política de participação (os conselhos como órgãos de deliberação coletiva) seja transformada num espaço que pode ser regulado pelo Poder Executivo, que representa mais diretamente esse Estado, uma vez que se baseia em medidas, que podem ser denominadas de caráter compensatório. Nesse sentido, considera-se, ainda, que esse aspecto reafirma a lógica capitalista determinada pelo mercado, que contribui para esvaziar o sentido da participação da sociedade civil (MARX & ENGELS, 1998b; NOGUEIRA, 2005).

Nesse contexto, a sociedade civil (representada pelos trabalhadores da educação e pelos pais) pode ser mais facilmente cooptada pela instância governamental, em razão de suas condições socioeconômicas, tornando-a, assim, mais vulnerável ao domínio político da classe que se encontrava, naquela ocasião, no poder. Neste caso, pode-se afirmar que o *jeton*

passou a ter uma importante finalidade, no que concerne à composição de renda dos trabalhadores, que se encontravam exercendo a função de conselheiro, conforme depoimento de um dos entrevistados, que corrobora com essa assertiva, nos seguintes termos:

A remuneração que recebemos do governo ajuda na composição de nossa renda familiar, pois, como você sabe, nós pertencemos a uma categoria mal remunerada e tudo que a gente ganha, como extra, entra no orçamento da família (Rep. Prof. Rede Municipal - 2000/2001; 2002/2003; 2009/2010; 2011/2012).

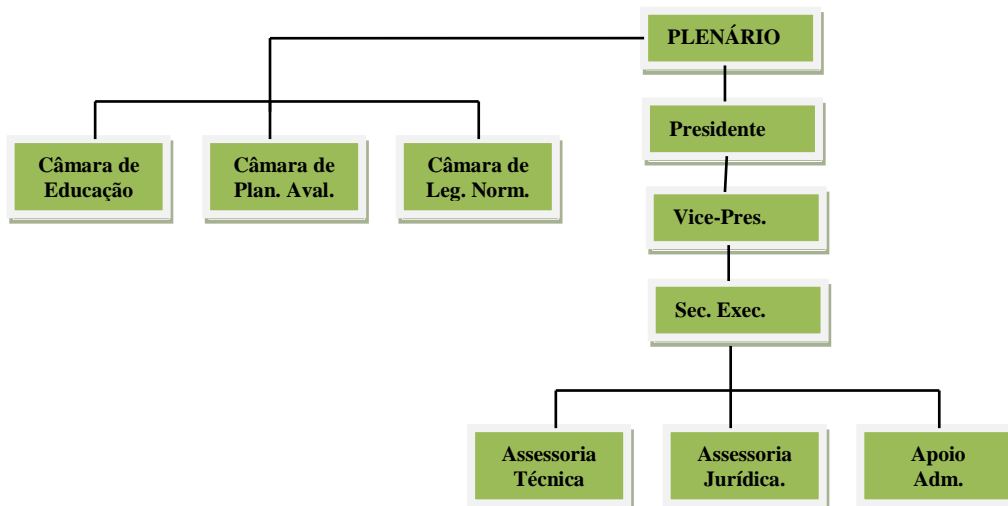
O posicionamento, do conselheiro em referência, revela a contradição de um modelo, assentado numa concepção de Estado Liberal Capitalista, caracterizado pelas desigualdades sociais, em todos os níveis de abrangência, contribuindo, dessa forma, para que haja certa despolitização de segmentos das classes subalternizadas, atuantes no Conselho de Educação, cuja motivação para participar desse Órgão passa a ser determinada também por fatores econômicos.

#### ***4.1.2 Dinâmica de funcionamento do Conselho Municipal de Educação: institucionalidade política para o exercício do controle social***

Uma vez criado e instalado, o Conselho Municipal de Educação teve sua dinâmica de funcionamento disciplinada, por meio de seu Regimento Interno, embora esse procedimento não tenha sido observado no prazo de 30 (trinta) dias, estipulados pela legislação que amparou a existência legal do Órgão em referência. É a partir desse documento que pode ser mais diretamente compreendida a ação sistemática e cotidiana desse Órgão de controle social, no contexto da gestão das políticas educacionais, na medida em que se fez a compatibilização entre o que se encontrava regulamentado/disciplinado e os aspectos que foram, de fato, efetivados mediante a ação dos sujeitos sociais, inseridos no CME.

Dessa forma, constatou-se que o Regimento Interno, aprovado pelo Plenário do Conselho Municipal de Educação e homologado por ato do Prefeito Municipal dispõe, no Capítulo IV, sobre a dinâmica e Organização desse Órgão. Para tanto, é informado um organograma, constando de uma estrutura hierarquizada, desarticulada em termos institucionais, em que as instâncias intervalares (colegiadas) e executivas (administrativo e operacional do CME) não interagem ou estabelecem interface entre si, o que se reflete no seu funcionamento, conforme o constatado por meio do registro das atas de reuniões plenárias e de câmaras e da observação *in loco*, por exemplo. Com efeito, por exemplo, as câmaras como

instâncias colegiadas deliberativas de primeiro grau aparecem como se fossem apêndices do Plenário (instância máxima de deliberação), conforme o demonstrado, subsequentemente:



**Figura 03:** Organograma do Conselho Municipal de Educação de Castanhal  
**Fonte:** Regimento Interno do CME.

Pode-se inferir, portanto, que a perspectiva de organização sugere a existência de relações institucionais pautadas pelo verticalismo, sendo esta lógica, possivelmente, influenciada pelo gerencialismo, haja vista a distribuição e estratificações de funções para a eficiência e eficácia das ações. Esse aspecto parece incompatível com o princípio da gestão democrática, que pressupõe a existência de instâncias descentralizadoras, que favoreçam a horizontalidade das relações entre os sujeitos que integram os órgãos de natureza colegiada, como possibilidade, inclusive, de serem oferecidas condições mais efetivas de controle social por parte da classes trabalhadora, numa perspectiva de democratização das relações de poder.

Com efeito, as instâncias executivas, demonstradas no organograma do Órgão que foi analisado, dizem respeito à Presidência, revestida de uma autoridade administrativa superior, cuja função precípua consiste em dirigir os trabalhos cotidianos do Conselho; da Vice-Presidência, que substitui o Titular em suas eventuais ausências; Assessoria Técnica, a quem compete o trabalho de assessoramento às demais instâncias de funcionamento do CME; Secretaria Geral, que assume a função executiva em relação às deliberações do Plenário e da Presidência do Conselho.

Além da Instância Executiva, de funcionamento contínuo e sistemático, o Conselho Municipal de Educação de Castanhal – PA, a exemplo do que se verifica, geralmente, nos demais Órgãos colegiados de gestão das políticas educacionais dos Sistemas de Ensino, a

existência de instâncias intervalares, compreendidas como Câmaras de caráter permanente, assim, denominadas: Câmara de Educação; Câmara de Planejamento e Avaliação; e Câmara de Legislação e Normas. As reuniões dessas instâncias colegiadas de primeiro grau são precedidas de reuniões plenárias, sem que fosse observado, no período analisado, uma periodicidade constante de reuniões, sugerindo, assim, que esses eventos só ocorriam quando havia demandas a serem apreciadas, previamente, antes da conclusão das matérias pautadas, por parte da Instância Superior de deliberação (o Plenário).

Constatou-se, também, sem que houvesse registro de operacionalidade e funcionamento, a previsão regimental de Comissões destinadas exclusivamente à realização de estudos, cuja demanda deveria ter sido apresentada pela Presidência e por determinação do Plenário do Órgão. Embora o Regimento Interno indicasse a necessidade de regulamentação do funcionamento dessas instâncias colegiadas de caráter provisório, deixou de fazê-lo, uma vez que não traz nenhum dispositivo que pudesse ter dado efetividade a esse processo, na perspectiva de aprofundamento de temas e investigação de problemáticas inerentes à atuação do Conselho Municipal de Educação.

Por ocasião das entrevistas, as Presidências (1999/2000 e 2009/2010), questionadas a esse respeito, admitiram que em sua respectiva gestão não houve a constituição de nenhuma comissão, que cumprisse o papel previsto no Regimento do Órgão, aspecto que informa a não importância atribuída pelo Conselho Municipal de Educação à análise de questões de natureza educacional, que pudessem se constituir em desafio à atuação do CME, a exemplo dos problemas de evasão e repetência, no Sistema Municipal de Ensino, além dos dilemas enfrentados em relação à efetivação da gestão democrática.

Com essa organização, considerada impermeável ao exercício do controle social, demonstrado no organograma (p. 202), o Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação, trata com certa superficialidade ou sem a devida acuidade política de questões inerentes à gestão do próprio Órgão ou de estratégias para a condução de temas educacionais do município, a exemplo do § 4º do Art. 4º, ao admitir, por exemplo, *quorum* simples para a eleição da Presidência. Todavia, observou-se que o mesmo dedica demasiada atenção, em alguns casos, a aspectos menos relevantes do ponto de vista institucional, a exemplo do cumprimento de questões de natureza meramente administrativa, consistindo na assinatura de expedientes e atos do próprio Órgão, aspectos que dispensaria maiores detalhamentos, em razão desses procedimentos encontrarem-se implícitos no protocolo da administração pública.

Os documentos analisados (atas e relatórios de 2000 a 2011), acerca da dinâmica de funcionamento desse Órgão, confirmaram a existência de estrutura funcional impregnada de

procedimentos excessivamente burocráticos, orientados pelos princípios de um Estado racional legal (WEBER, 1999), que limitam e dificultam o processo de participação política, havendo, assim, uma forma de centralização de decisões nas mãos da Presidência, que assume, por sua vez, uma postura muito mais administrativa no processo de condução dos trabalhos, por ocasião das reuniões da Instância colegiada de deliberação superior (o Plenário do Conselho Municipal de Educação) do que, propriamente, de mediação e de interlocução com seus pares, na discussão dos temas de natureza educacional.

Outro aspecto relacionado à dinâmica de funcionamento do Conselho Municipal de Educação se refere à organização das instâncias colegiadas, cujo prazo regimental para convocação obedecia ao prazo regimental de 48 horas para as reuniões ordinárias. Para as extraordinárias, entretanto, esse prazo poderia ser de 24 horas de antecedência. A pauta das reuniões, em forma de convocação, constando da ordem do dia, era informada, previamente para conhecimento dos conselheiros, que tinham, inclusive, a possibilidade de propor alterações antes do início das atividades. Porém, nas atas do período analisado, não há nenhuma consignaçoão quanto ao uso dessa prerrogativa, o que demonstra uma aceitação, que pode ser considerada passiva em relação a uma determinação superior, compreendida, aqui, como Presidência do Órgão.

Ressalta-se, também, que a atuação política do Conselho Municipal de Educação, a partir de sua dinâmica de funcionamento e organização interna, relaciona-se às condições institucionais de participação dos sujeitos sociais. O *quorum* para a instalação das sessões plenárias é de, no mínimo 2/3 (dois terços), o que possibilitou a aprovação de deliberações encaminhadas com a observância de *quorum* simples.

O Regimento Interno estabelece certo disciplinamento à participação dos conselheiros, prevendo, inclusive, perda de mandato para o não comparecimento às sessões, sendo 03 (três) reuniões consecutivas ou 06 (seis) reuniões intercaladas. Embora o documento aludido estabeleça um conjunto de regras que podem ser consideradas restritivas à participação democrática, os documentos analisados (atas e relatórios de gestão do período de 2000 a 2011) comprovam, por exemplo, que procedimentos definidos no Regimento Interno não são cabalmente observados, por ocasião das reuniões.

Ademais, não se identificou, na documentação analisada, nenhum processo de perda de mandato por infreqüência às sessões do Órgão. Esses aspectos indicam que o excesso, ao invés de favorecer a organização interna do CME, obstaculariza a participação dos conselheiros, dificultando, além disso, sua aplicabilidade, em termos de procedimentos, trazendo prejuízos às regras para o debate democrático, o que corrobora com o modelo de

Estado burocrático, na perspectiva weberiana.

Nesse sentido, um dos aspectos que confirmam a dimensão restritiva à participação da população, no acompanhamento dos debates do Conselho Municipal de Educação se encontra consignada no Regimento Interno deste Órgão, que atribui à Presidência a prerrogativa de tornar as sessões abertas ou fechadas. Dessa forma, constatou-se que, em relação a esse aspecto, as atas e demais documentos analisados, alusivos ao período de 2000 a 2011, não registram a participação da população nas reuniões plenárias do CME, salvo em sessões solenes, com a presença de autoridades, especialmente, por ocasião da posse de uma nova gestão.

A dinâmica de funcionamento do Conselho Municipal de Educação pode ser mais concretamente compreendida mediante a presença dos conselheiros nas reuniões, sendo considerada, nesse contexto, a média de comparecimento e de ausências da sociedade civil (classes subalternizadas) e da representação do Governo. Portanto, os dados demonstrados no Quadro 02, subsequente, indicam que a média de frequência da representação governamental é ligeiramente superior em todos os mandatos analisados, correspondendo a aproximadamente 90%; ao passo que os segmentos da sociedade civil organizada atingem cerca de 80%. A média de infrequência desta última é de 20,24%, contra 20,26% da representação governamental, o que demonstra certo equilíbrio em termos de assiduidade às reuniões do Órgão colegiado em referência.

O Quadro 03, a seguir, informa o número de reuniões plenárias, incluindo-se ordinárias e extraordinárias, realizadas no período analisado, que corresponde a uma média mensal, aproximadamente, de 01 (uma) reunião por mês, atendendo, assim, ao que se encontra estabelecido no Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação. Esse dado comprova o funcionamento regular desse Órgão.

MANDATO	Nº DE REUNIÕES	FREQ. IDEAL (*)	PRES. MÉDIA (%)	AUS. MÉDIA (%)	MÉDIA FREQUÊNCIA (%)	
					GOVERNO	SOC. CIVIL
2000 – 2001	21	168	79,2	20,8	89,4	84,2
2002 – 2003	20	160	83,8	16,2	89,5	79,8
2004 – 2005	22	176	64,7	35,3	87,8	80,0
2006 – 2007	20	160	83,8	16,2	89,4	78,1
2008 – 2009	21	168	79,2	20,8	92,0	78,8
2010 - 2011	22	176	64,7	35,3	88,8	77,7
<b>TOTAL</b>	<b>126</b>	<b>1.008</b>	<b>75,9</b>	<b>24,1</b>	<b>89,48</b>	<b>79,76</b>

**Quadro 03:** Frequência Média dos Conselheiros às Reuniões do CME

**Fonte:** Atas das Reuniões Plenárias do CME (2000-2011).

(\*) Entende-se como frequência ideal a totalidade de conselheiros titulares presentes às reuniões plenárias do CME, de caráter ordinário e extraordinário.

Ressalta-se, entretanto, que o fator frequência regular às reuniões não é um aspecto preponderante para que se pudesse verificar a efetividade da participação dos conselheiros em relação à deliberação dos assuntos, pautados na reunião do Conselho Municipal de Educação, no período analisado. Considera-se, por conseguinte, que esse aspecto pode demonstrar o envolvimento político dos conselheiros nas ações desenvolvidas pelo Órgão, ora aludido, embora os registros das atas acerca dessa participação não registrem iniciativas que pudessem comprovar, diretamente, a observância das dimensões de controle social aventadas neste trabalho.

#### ***4.1.3 Composição sociopolítica do Conselho Municipal de Educação***

A presente seção desenvolve uma reflexão sobre a composição sociopolítica do Conselho Municipal de Educação, demonstrando de que forma as duas instâncias de poder se encontram organizadas para atuarem na arena pública, isto é, nos espaços institucionalizados de participação. Aborda-se, então, a relação de desigualdade entre a representação do governo e da sociedade civil, mais especificamente no que concerne às classes subalternizadas, sendo estas constituídas de professores e pais. Evidenciam-se, nesse contexto, alguns dos principais problemas relacionados à democracia representativa e à concessão de privilégios ao Secretário de Educação, que assume, nessa composição política, a condição de membro nato.

A Lei do Sistema Municipal de Ensino define a organização política do Conselho Municipal de Educação, cujos dispositivos foram regulamentados pelo Regimento Interno desse Órgão. Trata-se de uma composição que pode ser considerada heterogênea (Art. 3º), na medida em que congrega diferentes segmentos da comunidade escolar, deixando, assim, de observar os princípios da paridade e da proporcionalidade em relação à representação do Poder Executivo e da sociedade civil organizada (aspectos comumente verificados nos demais órgãos de gestão das políticas sociais), conforme o assim expresso:

- Art. 3º. O Conselho Municipal de Educação será formado de 08 (oito) membros efetivos e respectivos suplentes, assim especificados:
- a) 03 (*três*) membros indicados pelo Poder Executivo, sendo um deles o (a) Secretário Municipal de Educação, como membro nato;
  - b) 05 (*cinco*) membros das seguintes representações:
    - I – 01 (um) docente representante da Rede Municipal de Ensino;
    - II – 01 (um) docente representante da Rede Estadual de Ensino;
    - III – 01 (um) docente representante da Rede Particular de Ensino;

- IV – 01 (um) representante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;  
V – 01 (um) representante de pais de alunos e/ou responsáveis;  
(CASTANHAL, Regimento Interno do CME, Art. 3º).

Todavia, tal composição não assegura a pluralidade política recomendada em termos democráticos, no sentido, portanto, de contemplar, na arena pública, a representação de diferentes segmentos sociais existentes no município de Castanhal - PA ou que estejam direta e indiretamente relacionados às questões de natureza educacional.

A perspectiva de participação, assim delineada, de acordo com Lima (2008), aproxima-se da participação situada num plano formal, que nem sempre se orienta pelo critério da democraticidade, o qual pressupõe o protagonismo do cidadão em relação à definição das políticas educacionais (LIMA, 2008). Esse aspecto, na perspectiva gramsciana, parece desconsiderar o enfrentamento político entre as classes sociais, que no contexto de constituição do Estado Moderno, teria concorrido para a expansão da sociedade civil, com a inserção da classe trabalhadora.

Destaca-se, ainda, na composição política do Conselho Municipal de Educação, a participação do Secretário (a) de Educação, como membro nato, o que lhe conferiu, neste caso, uma prerrogativa exclusiva em termos de representação, aspecto, por conseguinte, não verificado em relação às demais categorias. Nesse sentido, a Secretária de Educação, responsável pela instalação do Órgão em referência, reconhece essa vantagem, argumentando que:

O meu relacionamento político com o Conselho Municipal de Educação sempre foi muito bom, porque o próprio secretário era membro nato, [...] o que nos possibilitava trabalhar em comum acordo (Sec. de Educação - 2000/2001; 2002/2003 e Rep. Gov.).

Todavia, a representante da categoria dos professores, que participou de mandatos consecutivos (1999/2000 2001/2000) desse Órgão de natureza colegiada, reconheceu que a participação do Secretário (a) de Educação, na condição de membro nato, além de inibir a participação dos demais conselheiros, fragilizava o debate democrático, denunciando, assim, o fato de que nunca havia presenciado uma divergência política do responsável pela pasta da educação com a representação das classes subalternizadas, na ocasião em que foram tratados problemas inerentes à educação do município.

Todavia, esse posicionamento foi de certa forma contestado pela Secretária de Educação, por ocasião de sua entrevista, quando perguntada a respeito de sua condição como membro nato do CME:



Olha! Eu creio que sim, até porque é o Secretário é que ele tem uma gestão, é ele que está por dentro de todo aquele trabalho educacional, então é ele quem tem que tá lá discutindo também. Olha isso aqui não vai dar certo, isso aqui tem de ser dessa maneira. Ele define. Em minha opinião, o secretário estando no conselho favorece a discussão dos temas educacionais do município. Até as informações que interessam aos conselheiros, porque eles não têm aquele livre acesso pra conhecer a escola. Então, é através do Secretário que ele vai tomando esses conhecimentos (Sec. de Educação - 2000/2001; 2002/2003 e Rep. Gov.).

O relato da Secretária de Educação apresenta clara divergência política em relação à percepção de representantes das classes subalternizadas, quanto à condição de membro nato assegura ao Titular da pasta da educação. Além disso, considera-se que a mesma incorre em possíveis equívocos ao atribuir ao Secretário a condição de detentor de um processo de gestão dos temas educacionais de interesse da população. Ora, quando se trata de uma gestão democrática, pressupõe-se, necessariamente, que a participação da sociedade civil, isto é, das classes subalternizadas, precisa ser considerada no processo de definição, desenvolvimento e avaliação das políticas educacionais, pois o discernimento quanto a esse processo não é prerrogativa exclusiva do Secretário (a) de Educação. Nessa perspectiva, os rumos das políticas educacionais a serem implantadas pela instância governamental precisam ser determinados com a participação dos segmentos sociais implicados nesse processo.

Ainda em relação às contradições verificadas na organização política desse Órgão, no que concerne ao princípio da gestão democrática, o Regimento Interno estabelecia que a indicação de conselheiros da sociedade civil fosse feita por meio de Assembleia Geral das respectivas categorias sem, contudo, definir critérios para a realização desses pleitos eleitorais. Por meio de entrevista com representantes da categoria dos Professores da Rede Pública Municipal, obteve-se a informação de que essa indicação não ocorreu por meio do referendun ora aludido, mas a partir da indicação feita, em alguns casos pela Entidade Sindical, aspecto que ratifica os problemas inerentes à democracia representativa, em detrimento de um processo de eleição que pudesse informar uma perspectiva mais substantiva e/ou participativa (NOGUEIRA, 2005; COUTINHO, 2008).

#### 4.2 O PAPEL DESEMPENHADO PELO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NA GESTÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

No que concerne às finalidades do CME, o Regimento Interno restringe a participação desse Órgão a sua dimensão normativa e fiscalizadora, o qual deixou, assim, de

contemplar as demais funções previstas no Art. 204 da LOM e no Art. 10 da Lei 14/2012, que atualiza a Lei de criação do Sistema Municipal de Ensino, quais sejam: consultivo, deliberativo. Argumenta-se que esses aspectos, se excluídos das incumbências desse Colegiado, comprometem ou limitam a perspectiva de controle social sustentada neste trabalho, pois a função consultiva poderá se constituir na possibilidade de ampliação dos canais de participação da sociedade civil, representada pelas classes subalternizadas na discussão de temas educacionais; a dimensão deliberativa, por sua vez, torna-se precípua, nesse contexto, na medida em que materializa a dimensão política e autônoma do CME, podendo ser decisiva para a implementação de políticas públicas, no âmbito educacional.

Embora o Capítulo II do Regimento Interno do CME fosse intitulado de “Finalidades”, informava, em contrapartida, que a função mais importante desse Órgão consistia na compatibilização da política educacional do município. Esse dispositivo, assim, expresso deixava de traduzir a descentralização política, no sentido da autonomia assegurada ao Ente Federado município, na gestão de temas que estavam sob sua jurisdição. Ademais, essa perspectiva sugere, decerto, desconcentração de poder, sem que a descentralização seja efetivada como possibilidade gestão democrática em âmbito local (ABRUCIO, 2010; ARRETCHE, 2004).

Sob esse cariz, depreende-se, de acordo com Cury (2010) que a descentralização, delineada pela CF-1988 ainda precisa ser efetivada a partir das instâncias subnacionais, especialmente nos municípios, pois aos sistemas de ensino, uma vez instituídos, deverão não apenas “assegurar o aprimoramento da política educacional”, como dispõe o Art. 2º do Regimento Interno do CME e na Lei do Sistema Municipal de Ensino. Considera, entretanto, que a partir da implantação de um sistema próprio, outras funções deveriam ter sido exercidas, ou ampliadas pelo Órgão em referência com a devida autonomia político-administrativa.

Entretanto, quando se examinam diretamente as incumbências institucionais desse Órgão de natureza colegiada, observa-se que o mesmo apresenta, em seu Regimento Interno, um conjunto de competências políticas que definem uma perspectiva de descentralização, pressupondo-se, assim, a participação da sociedade civil, especialmente, por ocasião das reuniões plenárias do CME (classes subalternizadas constituída pelos professores e pais) aspecto que poderá concorrer para a gestão autônoma do Sistema de Ensino.

#### 4.2.1 Temas discutidos nas reuniões do CME

Para que se possa compreender a natureza do debate político estabelecido, por ocasião dessas reuniões, demonstra-se, a seguir, o Quadro 04, constando dos principais assuntos tratados, no período de 2000 – 2011, que emergiram das atas e dos demais documentos que registraram a atuação dos sujeitos sociais. Para tanto, os temas mais recorrentes foram separados por eixos de análise, assim compreendidos:

TEMAS	2000 2001	2002 2003	2004 2005	2006 2007	2008 2009	2010 2011	TOTAL
Avaliação da Política Municipal de Educação	---	02	03	02	05	04	<b>16</b>
Controle do Financiamento da educação	---	01	02	01	04	03	<b>11</b>
Denúncias sobre problemas educacionais	01	04	03	05	07	06	<b>26</b>
Credenciamento/Autorização de unidades educacionais	11	10	14	15	16	15	<b>81</b>
Organização Interna	10	07	11	19	13	08	<b>68</b>
Questões gerais	13	10	12	11	15	14	<b>75</b>
<b>TOTAL</b>							<b>277</b>

**Quadro 04:** Temas discutidos nas Reuniões Plenárias do CME (2000 – 2011)

**Fonte:** Atas do CME/Castanhais – 2001-2009 de reuniões Plenárias Ordinárias e Extraordinárias.

Constata-se, assim, que os assuntos que ocuparam, preponderantemente, a pauta das reuniões do Conselho Municipal de Educação dizem respeito aos processos de credenciamento e autorização de unidades educacionais do Sistema Municipal de Ensino, cujo percentual corresponde a 29%, quando se tira a média todo o período analisado (2000-2011), sendo seguido, respectivamente, por questões mais gerais (que não correspondem às categorias estabelecidas para o mapeamento dos temas) e pelos assuntos de natureza interna, de modo que os demais assuntos registram o percentual de menos de 10%.

Entretanto, quando se analisa, isoladamente, o período de 2008/2009, constatou-se uma maior incidência de registros a respeito de denúncias feitas ao Conselho Municipal de Educação, envolvendo, sobretudo, questões relacionadas ao funcionamento irregular de unidades educacionais da Rede Privada, além de um número expressivo de processos de credenciamento e de autorização de unidades educacionais. Acrescenta-se ainda que é nesse período que se computa o maior número de temas inscritos nas pautas das reuniões plenárias do Órgão em referência, conforme o consignado em atas.

Esses dados demonstram que os temas relacionados mais diretamente às dimensões

de controle social, de acordo com a perspectiva adotada neste trabalho, não estão sendo priorizados e, em alguns casos, nem mesmo contemplados nas pautas das reuniões e nos demais eventos promovidos pelo Conselho Municipal de Educação, aspecto este que pode ser corroborado, inclusive, nos respectivos Relatórios de Gestão do Órgão (2000-2011). Dessa forma, constata-se que a avaliação da política educacional e o controle do financiamento da educação, por exemplo, registram os menores percentuais ao longo de todo período pesquisado correspondendo, respectivamente, a 5,7% e 3,9%, das temáticas apreciadas pelo Órgão em referência.

A falta de priorização de temas mais diretamente relacionados às dimensões de controle social sugere, por conseguinte, a não efetividade de processos de deliberação coletiva, que pudesse repercutir, de forma propositiva, na gestão das políticas educacionais. Em razão da ênfase conferida pelo CME às questões de natureza administrativa e burocrática, as classes subalternizadas deixam, assim, de pautar suas demandas na arena pública. Argumenta-se, além disso, que essa tendência verificada nesse Órgão pode ser reflexo da lógica de Estado instituída nos sistemas educacionais brasileiros, a qual torna quase que impermeável a participação da sociedade civil, no sentido da inversão das pautas que caracterizam a atuação desses colegiados, que se propõe à democratização da estrutura estatal.

#### 4.3 DIMENSÕES DE CONTROLE SOCIAL, COMO EXERCÍCIO DE PODER, NA GESTÃO DESCENTRALIZADA DA POLÍTICA EDUCACIONAL DE CASTANHAL

Para a compreensão da perspectiva de poder e, por conseguinte, de controle social, adotada na gestão das políticas educacionais no Sistema Municipal de Ensino de Castanhal – PA, considerou-se a necessidade de serem estabelecidas dimensões, que permitissem caracterizar a participação da sociedade civil, representada pelas classes subalternizadas, nesse processo. Dessa forma, as Dimensões fiscalizadora, avaliativa e propositiva, constituem-se em eixos importantes, os quais foram anunciadas, *a priori*, na Introdução deste trabalho, a fim de que se pudesse, a partir da análise dos dados, conhecer o fenômeno investigado em sua essência.

Portanto, essa seção se propõe analisar, mais diretamente, as dimensões de controle social desenvolvidas, mediante a participação das classes subalternizadas, no Conselho Municipal de Educação, de modo que seja possível a identificação de algumas contradições e

desafios, no contexto sociopolítico de democratização da estrutura estatal, onde se estabelece a correlação de forças entre as classes sociais que, por conseguinte, entram em disputa pela conquista da hegemonia. Desse modo, ressalta-se que a perspectiva de controle social a ser exercida pela sociedade civil, na gestão das políticas educacionais compreende, necessariamente, aspectos estruturantes e estruturadores, que informam uma natureza técnica, política e ética, conforme o exposto a seguir.

Esses aspectos consolidam, por sua vez, as dimensões que podem conferir efetividade ao controle social (propositiva, fiscalizadora e avaliativa), que serão abordadas, posteriormente, conferindo-lhes fundamento e legitimidade. Nessa perspectiva, a avaliação das ações do governo, na área educacional, deve ser compreendida, mormente, como processo político que, para ter eficiência e eficácia, exige domínio de conhecimento e habilidades técnicas, o que pressupõe uma dimensão ética, em vista da construção de compromissos coletivos, como exercício de cidadania política (NOGUEIRA, 2005).

Argumenta-se que o controle social, apesar de ser caracterizado por dimensões distintas, deve ser concebido como um processo dinâmico, constituído, portanto, de aspectos que se complementam simultaneamente, não devendo, em nenhuma hipótese, ser confundido, por conseguinte, a partir de uma lógica que compartimentaliza ou estratifica o processo de gestão. Nesse contexto, a dimensão propositiva, por exemplo, a ser exercida pelos órgãos colegiados, em relação às políticas sociais, deverá resultar de um processo de acompanhamento permanente das ações do governo, por meio de uma postura avaliativa, o que poderá contribuir na gestão das políticas sociais, em âmbito educacional, a serem contempladas como prioridade pela agenda governamental, como expressão de um compromisso ético-político.

Destarte, para efeito da pesquisa que deu origem à presente Tese, considerou-se a necessidade de analisar e de compreender de que forma essas dimensões foram contempladas no processo de gestão das políticas educacionais, mediante a participação, fundamentalmente, das classes subalternizadas, o que possibilitou a que se pudesse inferir acerca dos limites e desafios para o exercício do controle social, a partir do processo de descentralização da política municipal, com a delegação de competência conferida ao município de Castanhal - PA.

Para tanto, apresentou-se, sumariamente, a compreensão atribuída às dimensões de controle social, para efeito da pesquisa, evidenciando, também, por meio da Figura nº 04, a indissociabilidade e a concomitância dessas dimensões, na gestão das políticas educacionais, conforme o exposto, subsequentemente:



**Figura 04:** Dimensões de Controle Social  
**Elaboração:** O autor

**Dimensão Técnico-Fiscalizadora.** Esta dimensão compreende processos de natureza técnica cuja ênfase recai sobre âmbito administrativo-gerencial, podendo ser definida, também, “como um conjunto de saberes, competências e habilidades, para o exercício da fiscalização sobre as ações do governo (CAMPOS, 2007, p. 95). O controle social explicado, a partir dessa dimensão exige, conseqüentemente, o domínio de conhecimentos na área da administração e da contabilidade. Na opinião de Santos (2009), este aspecto cumpre uma rotina burocrática, podendo contribuir para fortalecer a própria estrutura do Estado (Governo), posto que tal dimensão resulta, quase sempre, na verificação da adequada aplicação dos recursos públicos.

A dimensão técnica, para além das questões burocráticas que lhes são inerentes, apresenta-se, hoje, como condição necessária à avaliação da qualidade dos serviços prestados pelo governo, assim como seus efeitos sobre a vida dos cidadãos beneficiários das políticas públicas educacionais. Todavia, Campos (2007) constata algumas dificuldades que precisam ser enfrentadas para o exercício do controle social, em sua dimensão técnica: i) inexistência, nos conselhos, de um quadro de profissionais habilitados e politicamente independentes do Poder Executivo; ii) irregularidades das informações relativas à gestão dos recursos e das ações desenvolvidas pelo executivo (no caso desta pesquisa, na área educacional); e iii) ausência de qualificação técnica dos próprios conselheiros para o exercício de suas competências.

**Dimensão político-propositiva.** Considera-se que esta dimensão se encontra intrinsecamente relacionada ao exercício do poder por parte da sociedade civil, informando seu caráter político, que se explica pela participação dos cidadãos nos processos decisórios, a qual precisa se sobrepôr às questões estritamente técnicas, em favor de encaminhamentos a

serem efetivados de forma coletiva. Nesse sentido, considera-se que a dimensão técnico-fiscalizadora só se justifica ou se legitima a partir do compromisso político dos Conselhos de Educação. Com efeito, esse aspecto apresenta-se como condição *sine qua non* para que o controle social se estabeleça como exercício de poder, na medida em que possibilita, aos sujeitos sociais, dialogarem com a instância governamental, no sentido da definição de políticas sociais de interesse do conjunto da sociedade.

Portanto, o controle social a ser exercido pelos órgãos colegiados na área educacional para que seja compreendido como processo de natureza política exige que os sujeitos sociais sejam propositivos em relação à construção da agenda do governo, buscando mediar conflitos e conciliar interesses distintos ou divergentes, na definição das políticas educacionais, que se constituem em objeto e objetivo do interesse público.

**Dimensão ético-avaliativa.** Esta dimensão, a ser exercida pelos conselhos ora aludidos constitui-se como uma atividade integradora das atribuições e incumbência que cabem às instâncias colegiadas de participação, no contexto da gestão das políticas públicas, como expressão de seu compromisso ético-político. Assim, o ato de avaliar se encontra intrinsecamente relacionado ao acompanhamento e à fiscalização das ações do governo, para que este seja responsivo às demandas e interesses da população. Esse aspecto exige, por conseguinte, a mobilização de um conjunto de habilidades técnicas, assim como o domínio de metodologias que possibilitem não só averiguar resultados mas, acima de tudo, o processo de construção das políticas sociais.

É importante ressaltar que a dimensão ético-avaliativa ora assinalada não se encerra na dimensão técnica, em detrimento de sua natureza política, haja vista que o ato de avaliar, desenvolvido a partir dessa concepção, poderá exprimir um caráter positivista, consoante perspectiva tradicional de avaliação, cuja ênfase recai sobre os aspectos externos e quantitativos. Considera-se, pois, que essa lógica se identifica com o modelo gerencial de avaliação que se volta, excessivamente, à obtenção de resultados mensuráveis, o que poderá comprometer perspectiva de controle social como possibilidade de exercício do poder pelas classes subalternizadas.

Portanto, a perspectiva de avaliação que interessa para este trabalho e que poderá contribuir para o exercício democrático contempla, fundamentalmente, a dimensão política, que se encontra referenciada na cidadania, entendida como direito de ter direitos. Essa nova racionalidade se insere num horizonte mais amplo, possibilitando a observância dos aspectos valorativos, pois nem sempre é possível que estes sejam controlados ou mensurados na implementação das políticas sociais. A superação da dimensão tecnicista se dá, pois, com a

participação direta da sociedade civil organizada, representada pelas classes subalternizadas, consoante perspectiva gramsciana.

Antes de adentrar, mais diretamente, nas dimensões sustentadas neste trabalho, considerou-se a necessidade de se compreender a noção de controle social na atuação política dos conselheiros da sociedade civil, sobretudo, dos representantes das classes subalternizadas, no Conselho Municipal de Educação. Dessa forma, será analisado seu posicionamento político acerca desse tema.

Com efeito, as entrevistas revelaram entendimentos distintos por parte dos conselheiros, cujas respostas se distanciam da concepção que foi adotada por este trabalho, como possibilidade, portanto, da sociedade civil (classes subalternizadas) exercer o controle social sobre as ações do governo, por meio de ações fiscalizadoras, avaliativas e propositivas, na gestão das políticas educacionais.

Assim, sem demonstrarem motivação política e partidária de oposição ao governo da época, por exemplo, alguns conselheiros argumentaram no sentido de que o controle social, como participação efetiva da sociedade civil, na condução dos temas educacionais de interesse público, apresentava-se, desde o nascedouro do Conselho Municipal de Educação, uma atividade inviável para os propósitos do Órgão em referência, afirmando-se, dessa forma, uma postura cética, que apontavam numa outra direção, isto é, para o atendimento de demandas estritamente burocráticas, no sentido, por exemplo, de autorização de unidades educacionais:

Bom, acompanhávamos os processos, as autorizações, fazendo visitas às escolas e estávamos, sempre, recebendo visita dos pais, atendendo a comunidade. Não creio que o Conselho pudesse fazer controle social. (Rep. Prof. Rede Estadual - 2000/2001; 2002/2003).

Outros conselheiros argumentaram que havia a possibilidade de acompanhamento, por parte do Órgão em que a sociedade civil se encontrava inserida, mas sem que isso pudesse significar o controle social, na acepção adotada neste trabalho, conforme o assim exposto:

[...] Ela pode até acompanhar, mas controlar mesmo não. Existem manobras políticas, que, agora com a modernidade, tá tudo aberto, que as pessoas já têm conhecimento de tudo. Aí já vem àquelas pessoas não preparadas vem tomar certas decisões, que eu acho que não é por isso. Porque a sociedade ainda não tem esse controle social. E o governo também ainda tem que abrir essas portas, já que ele tem que ter uma gestão democrática, transparente, mas muito não são preparados para isso (Rep. Prof. Rede Estadual - 2000/2001; 2002/2003).



O posicionamento da Secretária de Educação parece corroborar o posicionamento assumido, anteriormente, na medida em que, de maneira contraditória, denuncia o fato de que o controle social não era exercido pelos Órgãos destinados a essa finalidade, em virtude da postura centralizadora do Poder Executivo, neste caso, ela estava se referindo ao Prefeito Municipal, nos seguintes termos:

[..]. E o FUNDEF, eu não tive, assim, verdadeira autonomia, acesso porque era atrelado ao gabinete do Prefeito. Essas verbas, tudo ele que fiscalizava, porque a Prefeitura nunca nos deu essa abertura, da Secretaria direcionar o recurso público. Nós apenas, assim, nós tínhamos as informações, mas sempre naquele controle (estava se referindo ao controle da Prefeitura – Gabinete do Prefeito). O Sintepp sempre denunciando, aí o Ministério (Público) me chamou para prestar esclarecimentos, mas como eu disse, não era parte de mim, mas parte do poder executivo e ele tinha a última palavra. Ele não queria que a Secretária de Educação direcionasse esse trabalho e outra também que eu não fazia tanta questão, porque não tínhamos tanta estrutura. Nós trabalhávamos numa casa de compartimentos muito pequenos, nós não tínhamos tanta estrutura física como recursos humanos (Sec. de Educação - 2000/2001; 2002/2003 e Rep. Gov.).

O depoimento apresentado, anteriormente, também informa as condições precárias para o exercício de atividades administrativas por parte da Secretaria Municipal de Educação, que por sua vez deixava, assim, de reunir condições adequadas de logística e de infraestrutura para que fosse oferecido o devido suporte ao exercício do controle social. Dessa forma, admitia a postura centralizadora, exercida pelo Prefeito da época, aspecto que contribuía ainda mais para o distanciamento dos trabalhadores da educação do acompanhamento dos recursos públicos, havendo, por conseguinte, o controle político por parte do governo, que estabelecia as prioridades para sua aplicação. Constatou-se, assim, que o Conselho Municipal de Educação, como Órgão responsável por esse processo, na gestão das políticas educacionais, não exercia nenhuma ingerência sobre as questões relacionadas à aplicação dos recursos públicos.

Não lembro se o Conselho Municipal de Educação teve algum tipo de acompanhamento em relação aos recursos públicos. Pra falar a verdade, não tinha, não. Nossas ações eram limitadas ainda, era uma fase inicial. Não é como, hoje, que existem tantos recursos pra educação. Na época eu nem lembro como era feito isso aí. Não avançamos, não. Nessa parte não. Embora soubesse que o Conselho Municipal de Educação precisasse acompanhar a aplicação dos recursos, porque é um Órgão de controle social (Pres. do CME/Castanhal – 2000/2001; 2002/2003).

Constatou-se ainda conselheiros que demonstraram entendimento parcial a respeito do controle social, restringindo-o, fundamentalmente, à fiscalização de recursos públicos, em

detrimento das demais dimensões sustentadas neste trabalho, que são igualmente importantes para o controle por parte das classes subalternizadas, como integrantes da sociedade civil, quais sejam: dimensões propositivas e avaliativas na gestão das políticas educacionais.

Houve, por exemplo, quem admitisse desconhecer totalmente a importância do controle social na gestão das políticas educacionais, assim como o papel político que poderia ter sido exercido pelo Conselho Municipal de Educação, a exemplo do posicionamento da primeira presidente do Órgão em referência, a seguir explanado:

Não sei te falar se o Conselho Municipal de Educação poderia ser considerado, naquele momento, um Órgão de controle social, pois a sociedade não participava do debate dos temas educacionais. Só quem estava representado no Conselho Municipal de Educação. Não eram portas abertas ainda. [...] Agora as reuniões era pra discutir mais questões específicas, mas fechadas (Pres. do CME/Castanhal – 2000/2001; 2002/2003).

O relato, anteriormente apresentado, demonstra a falta de prioridade institucional do Conselho Municipal de Educação em relação às atividades de controle social, haja vista que a sociedade civil (não representada neste Órgão) era vetada de ter acesso às discussões dessa instância colegiada de deliberação coletiva. Entretanto, argumenta-se, que a transparência institucional é, hoje, um requisito importante para que a sociedade possa de alguma forma acompanhar a ação política dos órgãos, que estão direta e indiretamente vinculados à administração pública.

Além disso, considera-se que, por exemplo, um Conselho de Educação não é um órgão de notáveis, isto é, constituído de pessoas detentoras de notório saber, que podem se mantidas, por esse motivo, distantes ou neutras do embate político suscitado pelas classes que constituem a sociedade civil. Ademais, admite-se, fundamentalmente, que as classes subalternizadas, representada nesses órgãos, precisa manter o vínculo ético-político com a categoria que os conduziu à condição de seus representantes, para que suas demandas sociais sejam apresentadas e reivindicadas na arena pública.

Não obstante as contradições e controvérsias verificadas nos depoimentos apresentados pelos demais conselheiros, evidenciados anteriormente, constataram-se trabalhadores da educação conscientes de seu papel político junto ao Conselho Municipal de Educação, ao argumentarem, inclusive, sobre a importância de órgãos colegiados dessa natureza exercerem o controle social, de modo que seja possibilitada a participação e o envolvimento da sociedade civil na gestão das políticas educacionais, por meio de instrumentos apropriados, evitando-se, assim, que esse controle se estabeleça em sua forma

invertida, isto é, que seja, então, exercido pelo Estado (instância governamental), em detrimento das classes subalternizadas, conforme o assim apresentado:

[...] o Conselho, os diversos conselhos são fundamentais para que haja esse controle social e a participação da sociedade pra que o Estado não fique sozinho exercendo esse controle. Então, pra nós, o controle social significa a sociedade ter instrumentos para, juntamente com o Estado, ter essa relação mais próxima com a sociedade (Rep. Prof. Rede Estadual - 2000/2001; 2002/2003).

O depoimento apresentado pelo conselheiro aponta ainda para uma concepção de Estado Ampliado, na perspectiva gramsciana, o qual admite que a Sociedade Política e a Sociedade Civil constituem o Estado, sendo que ambas as instâncias se situam na superestrutura, onde se estabelece o debate político em vista da conquista da contra-hegemonia por uma das classes que constituem a sociedade civil, entre as quais se situam as classes subalternizadas (GRAMSCI, 1982; NOGUEIRA, 2005). Porém, admite-se, por outro lado, que o fato de o Estado (representado pelo Poder Executivo) caminhar junto com a sociedade civil não deve significar, neste caso, apenas uma relação de parceria e de cooperação, como tem sido, especialmente, hoje, apregoado pela ideologia neoliberal, como forma, inclusive de responsabilização da sociedade pela busca de solução para os problemas sociais.

Nesse caso, o compromisso político das classes subalternizadas no sentido da defesa de seus interesses, na arena pública ou nos espaços institucionalizados de participação, pode se constituir na possibilidade de reverter, ainda que seja parcialmente, a lógica de dominação que vem sendo exercida, hoje, pelos agentes estatais, para que os interesses do capital se sobreponham em detrimento dos interesses das classes subalternizadas, por meio, inclusive, de um Poder Executivo (MARX & ENGELS, 1998b). Portanto, considera-se que a postura argumentativa a ser assumida por essa classe, seja no parlamento, seja nas instâncias de participação política, poderá contribuir para ampliação dos espaços de participação política, ainda que a presença governamental seja majoritária, como representação, conforme o assim apresentado:

[...] Governo tinha a maioria no Conselho e o Presidente do Conselho, era fácil o Prefeito conseguir que fosse o próprio Secretário, mas, mesmo assim, havia discussões e muitas vezes nós discutimos, mesmo representando pais, professores e eu, como representante do Poder Legislativo. Conseguimos, pelo convencimento, a aprovação das nossas ideias. Então, de certa forma, limitava o Poder Executivo e garantia à sociedade, representada no Conselho, uma participação mais efetiva (Rep. Prof. Rede Estadual - 2000/2001; 2002/2003).

Ressalta-se, por outro lado, a consciência política, manifestada por alguns conselheiros, que passaram a se utilizar de estratégias que pudessem, de alguma forma, inibir ação do Poder Executivo, torna-se particularmente importante para contribuir na inversão da lógica de dominação, que sugerem, ainda hoje, a existência de relações patrimonialistas no Estado brasileiro (FAORO, 2001).

Portanto, ao tornar pública a ação dos Conselhos, que são órgãos colegiados por excelência, pode-se, dessa forma, contribuir para a superação de práticas arbitrárias, que ferem o princípio da gestão democrática. Nessa perspectiva, o depoimento do conselheiro se tornou ilustrativo a esse respeito, conforme, o assim exposto:

E, através do Sindicato, nós divulgávamos nas assembleias e os professores já levavam pra lá os seus alunos. Então, de qualquer forma, era um Conselho, um instrumento importante pra sociedade porque, se antes as coisas aconteciam, o Prefeito fazia e ninguém sabia, agora, não, a partir daí, não, né?! Porque nós já passávamos a ter conhecimento de algumas coisas e o próprio Prefeito, certamente, ia se preocupar em não fazer tal coisa, porque, se não, ele seria alvo de crítica dos conselheiros. Então, pra mim, isso é de certa forma, um controle, né? Limita a ação do Executivo (Rep. Prof. Rede Estadual - 2000/2001; 2002/2003).

Considera-se, portanto, que a consciência revelada pelos conselheiros, a respeito da importância do controle social na gestão das políticas educacionais, torna-se um indicativo, embora não decisivo, para que, de alguma forma, a estrutura estatal seja democratizada, por meio da ocupação política das classes subalternizadas. Nesse sentido, argumenta-se sobre a necessidade da superação dos formalismos no processo de participação (LIMA, 2008) e de deliberação existente nos conselhos e verificado, especialmente na dinâmica de funcionamento do CME de Castanhal, para que o debate político seja estabelecido entre as instâncias de poder, em vista do atendimento de demandas da população por uma educação pública e socialmente referenciada.

#### ***4.3.1 Dimensões de controle social na legislação do SME e na documentação do CME***

As dimensões de controle social são identificadas, de maneira geral, na legislação educacional do município e na normatização do Sistema Municipal de Ensino, traduzidas em termos mais operacionais no Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação. Dessa forma, constata-se, por exemplo, na Lei que cria o Órgão de Controle Social (Lei Municipal 076/1992), na gestão da política educacional, aspectos diretamente relacionados às dimensões de controle social, definidas para esse trabalho. Assim, identificam-se como funções do CME,

entre outras: fiscalizadora, consultiva, que tem correlação com a dimensão avaliativa; e a função opinativa, que corresponderia, neste caso, à dimensão fiscalizadora.

Por conseguinte, o Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação também faz alusão, em alguns casos, indiretas às dimensões de controle social, aventadas nesta pesquisa, havendo, assim, certo redimensionamento, em relação ao estabelecido, inicialmente, na Lei de Criação do CME. Os dispositivos do documento ora referido foram incorporados à Lei que trata da implantação do Sistema de Ensino, haja vista que o Regimento (aprovado em 1999) é anterior a esta Lei (editada em 2000). Presume-se, assim, que o Órgão colegiado ora mencionado, exerceu influências, inclusive, no tocante à definição de suas próprias incumbências institucionais, para a gestão descentralizada das políticas educacionais, cujo processo passou a ser efetivado com a criação do SME.

Com efeito, na Lei do Sistema Municipal de Ensino são encontradas indicações acerca das dimensões de controle social, especialmente, quando se reporta às competências do Conselho Municipal de Educação, no sentido do estabelecimento de um Plano de aplicação destinado ao ensino no município, aspecto que evoca, diretamente, a dimensão fiscalizadora; estabelecimento de normas e diretrizes do Plano Municipal, aspecto que recomenda a implementação de um processo inicial de avaliação das condições sociopolíticas para a superação dos problemas educacionais do município, o que aduz, respectivamente, às dimensões avaliativa e propositiva. Ressalta-se que, em relação, especificamente, a esta última dimensão, verifica-se ainda a incumbência do CME de promover estudos e sugerir medidas que visem a expansão e a qualidade do ensino (CASTANHAL, Lei Municipal Nº 016/2000, Art. 11).

#### ***4.3.2 Dimensão Técnico-Fiscalizadora da Política Educacional***

Não obstante a falta de maior previsibilidade em relação à atuação do Conselho Municipal de Educação, no que concerne às dimensões de controle social, estabelecidas neste trabalho, considera-se que, alguns dispositivos constantes do Regimento Interno, quando bem utilizado política e institucionalmente poderão favorecer o controle dos recursos públicos, a exemplo do que se observa no Art. 4º:

Estabelecer normas para a elaboração e análise de Planos Municipais e aplicação de recursos financeiros na educação de acordo com a legislação vigente; aprovar planos de aplicação de quaisquer recursos destinados ao ensino do Município (CASTANHAL, Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação, Art. 4º, Incisos V e VI).

Apesar dessas incumbências terem sido previstas, como prerrogativa institucional, capazes de contribuir para que houvesse algum controle social, os conselheiros entrevistados foram unânimes em admitir que, de fato, o Conselho Municipal de Educação não cumpriu o papel que lhe foi estabelecido na legislação educacional em vigor, nem na primeira (1999/2000) e na última gestão em análise (2010/2011). Os relatos apresentados, subsequentemente, pelas presidentes, dos respectivos períodos, são ilustrativos a esse respeito:

Não, não lembro. E eram limitados ainda, era uma fase inicial. Não é como, hoje, que existem tantos recursos pra educação. Na época eu nem lembro como era feito isso aí. Não avançamos, não. Nessa parte, não (Pres. do CME/Castanhal – 2000/2001; 2002/2003).

Não, diretamente não. Não houve acompanhamento dos recursos na minha gestão, nem tínhamos instrumentos apropriados para isso. O único acompanhamento que nós fazíamos era dos recursos do FUNDEB, através de nosso representante no Conselho Municipal do FUNDEB (Pres. do CME/Castanhal – 2009/2010; 2011/2012).

Esse aspecto demonstra, assim, que a ação fiscalizadora do Conselho Municipal de Educação não foi efetivada, de acordo com o que prevê a legislação educacional, que estabeleceu a necessidade de controle dos recursos públicos destinados à área educacional do município. Ressalta-se, também, que, apesar da classe trabalhadora encontrar-se majoritariamente representada no Órgão em referência, por meio da categoria dos professores, os depoimentos obtidos por meio das entrevistas, corroboram a perspectiva apresentada pelas presidentes do Conselho Municipal de Educação quanto à falta de acompanhamento da aplicação dos recursos públicos por parte das classes subalternizadas, conforme relatos, a seguir, apresentados:

O acompanhamento da sociedade nas políticas públicas, na verba, tá? Então, esse Conselho foi criado para exercer um controle social, pois tinha representante de pais, tinha representantes de outras categorias, muito embora ele exercesse o controle social, mas tinha a dificuldade de acompanhar a aplicação de recursos. Então, ele exercia o controle em outras áreas e não em relação à aplicação de recursos públicos. (Rep. Prof. Rede Estadual - 2000/2001; 2002/2003).

Não, olha, na realidade o Conselho teve nenhuma atuação no sentido de fiscalizar os recursos públicos, é porque nessa fase inicial... E, eu, também, fui o meu primeiro mandato. Nós estávamos estruturando o Conselho e tentando organizar o funcionamento das escolas, para não permitir que funcionassem como “fundo de quintal”. (Rep. Prof. Rede Estadual - 2000/2001; 2002/2003).

Os relatos, apresentados anteriormente, informam a fragilidade do processo de gestão das políticas educacionais, na medida em que o Conselho Municipal de Educação não exerceu nenhuma atribuição quanto à fiscalização dos recursos públicos. As entrevistas revelaram também desconhecimento de quase todos os entrevistados em relação ao aporte de recursos que foram destinados ao financiamento da educação pública, no período em que exerceram a função de conselheiros municipais de educação. Nesse sentido, o controle social, na perspectiva de fiscalização dos recursos públicos ainda continuava sendo um desafio a ser enfrentado no município de Castanhal pois, como admite a conselheira representante dos professores da rede pública de ensino:

O grande desafio a ser enfrentado era deixar, de fato, o controle social acontecer, porque eles sempre queriam ter os conselhos nas mãos, da Merenda Escolar, do Fundef. Então, o maior desafio a gente tinha lá, penetrar na “caixa preta”. E, nem sempre era possível isso, ou nunca se conseguia chegar a essa “caixa preta”. Chegava, sim, mas com muita dificuldade, mas só que era muito manipulado, na escolha do representante da Rede Municipal e Estadual eles (O Governo) nunca ganharam (Estava se referindo ao processo de indicação da categoria dos professores) (Rep. Prof. Rede Municipal - 2000/2001; 2002/2003; 2009/2010; 2011/2012).

Observa-se, com base no posicionamento anterior, que os Órgãos de controle social, no Sistema Municipal de Ensino também tinham dificuldades para exercer a função de controle social dos recursos públicos corroborando, assim, a ideia de que a centralização de decisões e de informações nas mãos do Poder Executivo (neste caso, representado pelo Gabinete do Prefeito), além de informar uma postura patrimonialista (FAORO, 2001), contraria o princípio da gestão democrática. Esses aspectos constituíam-se no principal impedimento à participação das classes subalternizadas, no sentido de participar efetivamente dos processos deliberativos, que envolviam a aplicação das verbas destinadas ao financiamento das ações educacionais do município.

Dessa forma, constatou-se que as ações do Conselho Municipal de Educação foram orientadas quase que exclusivamente para o atendimento de demandas relacionadas à autorização de unidades educacionais, que se encontrava em situação irregular. Portanto, os entrevistados admitiram que a função fiscalizadora limitava-se à supervisão do trabalho desenvolvido pelas unidades educacionais, por meio da Assessoria Técnica do Departamento de Documentação Escolar – ATIDE<sup>100</sup>, conforme relato da Presidente deste Órgão, dos últimos mandatos analisados, assim apresentado:

---

<sup>100</sup> Órgão vinculado diretamente à Secretaria Municipal de Educação, que tem, entre outras, as seguintes incumbências: fiscalizar, orientar, inspecionar, realizar sindicância e avaliações, acerca das condições de

O Conselho trabalha em parceria com a ATIDE. Então, sempre que a ATIDE visitava uma escola pra fazer a verificação das atividades, dos documentos e tudo mais, sempre que era percebida alguma coisa irregular o CME era acionado. E, aí nós íamos até a escola e convocávamos a equipe da escola, para que ela fosse até ao Conselho para dar os esclarecimentos e, dependendo do que tinha sido colocado, o Conselho tinha uma atuação mais efetiva, naquele espaço.

[...] Faz muito, junto com a ATIDE que é um Órgão de Inspeção, fiscalização e acompanhamento é a questão predial, a questão física das escolas, então, isso aí é a constante, de quinze em quinze dias que a gente tem as Plenárias, é discutida, é levada (*sic*) essas questões, é, por exemplo, faz uma visita na escola, se a ATIDE ver situações de negligência [...], tudo isso é levado pra dentro do Conselho, vai fiscalização, vai tudo, sabe (Pres. do CME/Castanhal – 2009/2010; 2011/2012).

Portanto, nesse caso, verifica-se que a função fiscalizadora, mesmo às unidades educacionais, era feita de uma maneira, que pode ser considerada “terceirizada”, na medida em que os conselheiros não acompanhavam de forma mais direta as ações desenvolvidas pelo Órgão destinado especificamente à fiscalização e à inspeção. Assim, os relatórios de verificação quanto às instalações físico-ambientais das instituições educacionais integrantes do Sistema Municipal de Ensino, produzidos pela Assessoria Técnica da ATIDE, subsidiavam e orientavam a atuação dos conselheiros, no sentido, inclusive, deliberativo, sem que essas informações fossem constatadas, por meio de visitas *in loco*.

Não obstante as limitações verificadas para o controle social em sua dimensão fiscalizadora no que tange, sobretudo, à aplicação dos recursos públicos, os conselheiros entrevistados admitiram que houve melhoria das condições de atendimento por parte das unidades educacionais, especialmente no que concerne à infraestrutura. Nesse sentido, a Secretária de Educação, que atuou nos primeiros anos de gestão do Conselho Municipal de Educação (1999-2002), argumenta que:

A melhoria das condições educacionais do município teve influência direta do Conselho Municipal de Educação, porque praticamente ele foi criado para exercer a função fiscalizadora. Ele (Conselho, por meio da ATIDE) [...] visitava, estabelecia prazo de tantos meses, uma espécie de fiscalização do trabalho desenvolvido (Sec. de Educação - 2000/2001; 2002/2003 e Rep. Gov.).

Embora, num primeiro momento, a Secretária de Educação tenha sugerido, de alguma forma, a possibilidade de exercício da função fiscalizadora pelo Conselho Municipal de Educação, em outra ocasião de sua entrevista rejeita essa ideia ao se reportar às principais finalidades desse Órgão, afirmando que:

---

funcionamento das unidades educacionais pertencentes ao Sistema Municipal de Ensino, como forma de subsidiar a função deliberativa o Conselho Municipal de Educação.



A primeira finalidade é, justamente, esse acompanhamento educacional. Não é bem, assim, uma fiscalização, é uma espécie de supervisão de documentação de escolas, que muitas vezes os alunos terminaram nessa época as séries e às vezes não tinham o documento legal. O professorado, magistério, o corpo docente que muitos não eram formados, apesar de Castanhal ter sido um dos primeiros municípios paraenses a extinguir professor leigo, tanto na cidade como no interior [...] (Sec. de Educação - 2000/2001; 2002/2003 e Rep. Gov.).

Na fala da conselheira, representante do Poder Executivo, verifica-se, que além de não reconhecer a função fiscalizadora do Órgão, ora mencionada, informa algumas das irregularidades, enfrentadas em sua gestão que teriam sido compartilhada com o Conselho Municipal de Educação. Buscava, dessa forma, a resolutividade desses problemas, por meio do trabalho desenvolvido pelo CME, em forma de assessoramento ao governo, a exemplo da instrução de processos demandados pela Secretaria de Educação e que, portanto, de interesse do governo, conforme relato a seguir:

[...] o Conselho nos ajudou muito, porque a Secretaria trabalhava a qualificação do professor e ele nos ajudava a instruir e a nos dar aquela posição. Então, a verdadeira finalidade era isso, era legalizar a situação. Pra ela crescer não só em qualidade... Mas aquela qualidade que nós deveríamos ter (Sec. de Educação - 2000/2001; 2002/2003 e Rep. Gov.).

Não obstante a dimensão restritiva do trabalho, desenvolvido pelo Conselho Municipal de Educação em sua dimensão política, no tocante à regularização de problemas enfrentados pela Secretaria de Educação, considera-se relevante, nesse contexto, a contribuição dada por esse Órgão, no que se refere às mudanças que passaram a ser verificadas no cenário educacional do município, a exemplo da qualificação dos professores e a extinção do turno intermediário, conforme relato dos conselheiros, sendo estes aspectos apontados por 06 (seis) dos 07 (sete) entrevistados.

Todavia, quando questionados a respeito da fiscalização que precisaria ser exercida pelo Conselho de Educação em relação ao trabalho desenvolvido pela Secretaria, como Órgão Executivo das políticas educacionais, no contexto do Sistema Municipal de Ensino, os conselheiros apresentaram divergências quanto a esse aspecto, ao argumentarem, por um lado, que nem sempre conseguiam ter acesso às questões educacionais de interesse público que foram encaminhadas pelo Executivo; ao passo que outros admitiram essa possibilidade, embora não conseguissem lembrar em que momento esse tipo de ação teria acontecido, conforme relato a seguir:

[...] Mas, acredito que há pessoas competentíssimas, trabalhando nesse Conselho e que não deixaria passar essa oportunidade que o Conselho tem

enquanto colegiado de fiscalizar e de opinar sobre a gestão da educação, gestão pública da Secretaria, embora eu não esteja bem lembrada de quando isso aconteceu (Pres. do CME/Castanhal – 2009/2010; 2011/2012).

O posicionamento da Presidente da última gestão do CME, considerada para esse trabalho, converge com o posicionamento da primeira Presidente do Órgão, no que concerne ao fato de o Conselho ser uma instância colegiada de deliberação, poderia se manifestar sobre o trabalho desenvolvido pela Secretaria de Educação, na gestão das políticas educacionais. Todavia, essa conselheira, admite que o CME não exerceu, naquela ocasião, a ação fiscalizadora sobre as ações do governo ao argumentar que:

Você sabe que essas questões, as ações do governo, são muito limitadas para a fiscalização. As pessoas quase não tem acesso. São coisas muito fechadas, são feitas de portas muito fechadas. Não dá pra você adentrar, totalmente, mas essas questões eram levadas para discussão (Pres. do CME/Castanhal – 2000/2001; 2002/2003).

Embora tenham sido constatadas divergências entre os conselheiros em relação à dimensão fiscalizadora, considera que o Órgão demonstra alguma efetividade em suas ações, de maneira mais específica, quanto ao funcionamento irregular de unidades educacionais do Sistema Municipal de Ensino. Esse fato foi admitido, por exemplo, pela representação das classes subalternizadas, nos termos que seguem:

[...] Se, realmente, não tinha condições, nós chegamos a providenciar, a fazer esse tipo de ação, não que fosse um prazer nosso fazer isso, mas houve a necessidade e esse Conselho teve a coragem de denunciar determinadas escolas que eram da Rede Municipal, não sei se você está sabendo e começou a denúncia daqui, do nosso Conselho e aquela escola fechou [...]. (Rep. Prof. Rede Estadual - 2000/2001; 2002/2003).

Em que pese à efetividade da ação do Conselho Municipal de Educação em relação à função fiscalizadora de unidades educacionais, as entrevistas demonstraram por meio de consignações em atas, do período de 2000-2011, que a função normativa foi preponderante nas ações desse Órgão colegiado, aspecto que pode ser ratificado, inclusive, pelo posicionamento da Conselheira, representante da categoria dos Professores da Rede Pública Estadual, conforme o exposto a seguir:

Sim, eu acho até... Infelizmente eu tenho que dizer que... Não tem muito a função de fiscalização, a função regimental, digamos assim da legislação, das políticas públicas, que, realmente, eles contribuem, mas não é o forte [...] Mas ainda vai muito à *função normativa* (grifo nosso) mas, assim, com seriedade, de fato, isso aí eu posso dizer. Então, eu sou uma pessoa, eu nunca fui ligada, nem comprometida com a gestão municipal, sempre fui uma pessoa muito crítica e muito consciente, mas eu tenho que reconhecer que o

Conselho era frágil na função fiscalizadora (Rep. Prof. Rede Municipal - 2000/2001; 2002/2003; 2009/2010; 2011/2012).

A fala da conselheira reflete, mais uma vez, a dimensão burocrático-gerencial na condução das questões de interesse público, no contexto da gestão das políticas educacionais que, inclusive, permeiam as práticas e rotinas do Órgão em referência, cuja ênfase de seu trabalho preponderou, no período analisado, à função normativa. Vale ressaltar, nessa perspectiva, que a descentralização da política educacional, com a criação do Sistema de Ensino, de acordo com o Art. 211 da CF-1988 e com a legislação educacional complementar em vigor, só se efetiva mediante a criação do Conselho Municipal de Educação, que conquista, a partir de então, a função normativa em relação aos temas educacionais de interesse do município, como possibilidade, inclusive, de construção de sua identidade própria (GRACINDO, 2008). Neste caso, o fator determinante para o exercício da função normativa dos conselhos de educação está diretamente associado à implantação de um sistema próprio (GRACINDO, 2008; WERLE, 2013).

#### ***4.3.3 Dimensão Político-Propositiva na gestão da política educacional***

Considera-se que o controle social, para que seja, de fato, efetivado, de maneira articulada com as demais dimensões de controle social (fiscalizadora e avaliativa), precisa ser assumido como prioridade, no tocante aos aspectos relacionados à capacidade propositiva, nos espaços institucionalizados de participação política, que tem, como um dos fatores mais decisivos, a atuação dos conselheiros, representantes da sociedade civil ou das classes subalternizadas.

No Conselho Municipal de Castanhal – PA, a partir da delegação de competência até o último período analisado por este trabalho, pode-se constatar que a dimensão política foi evidenciada por meio do posicionamento dos conselheiros, representantes do governo e da sociedade civil, superando-se, dessa forma, discussões que pudessem ser influenciadas, exclusivamente, pelas motivações político-partidárias, manifestadas pelos sujeitos sociais.

Todavia, a descentralização da política educacional, vista pela representação governamental se encerrava no exercício de ações burocráticas e cartoriais por parte do Conselho Municipal de Educação, sem que houvesse, assim, o reconhecimento das questões políticas e discursivas que pudessem ser travadas na arena pública, de modo que as classes sociais evidenciassem a disputa pela hegemonia política, especialmente as classes subalternizadas (GRAMSCI, 1982).

Com efeito, a percepção da Secretária Municipal de Educação quanto à participação política no Conselho de Educação, no primeiro período deste Órgão, voltava-se fundamentalmente, para o reconhecimento do papel dos conselheiros quanto à sua contribuição, para resolução dos problemas educacionais. Verifica-se, entretanto, que essa melhoria não estava relacionada a uma perspectiva ampla de gestão, em seu sentido macro, a partir da qual os problemas educacionais pudessem ser enfrentados pelo governo, mediante o diálogo com a sociedade civil. Portanto, essas motivações se encontravam estritamente ligadas ao reconhecimento e à legalização de unidades educacionais, conforme depoimento, a seguir assinalado:

Eu imaginava, sim, que o Conselho Municipal de Educação melhorasse as condições da educação do município. Ah, sim, sem dúvida. E realmente melhorou. Melhorou porque passou a legalizar a situação das escolas, tanto na esfera municipal, como estadual e como os particulares. No início nos encontramos certa resistência (Sec. de Educação - 2000/2001; 2002/2003 e Rep. Gov.).

A pesquisa demonstrou ainda que não havia, no aspecto político, o reconhecimento, por parte de alguns conselheiros em relação ao papel institucional do Conselho Municipal de Educação quanto à mobilização e articulação com a sociedade civil, numa perspectiva, portanto, de democratização da estrutura estatal (GONH, 2011). Desse modo, constatou-se nos argumentos dos trabalhadores da educação, que a função desse Órgão não consistiu em ser canal de comunicação da sociedade civil com o governo, para o tratamento dos problemas educacionais do município.

Os posicionamentos de conselheiros, representantes da instância governamental, são ilustrativos a esse respeito, na medida em que servem para ratificar a ideia de que a existência legal do Conselho Municipal de Educação voltava-se, inicialmente, para o atendimento de situações de regularização de unidades educacionais e da vida escolar de alunos, no que concerne, mormente, à documentação, embora fosse admitida alguma abertura institucional desse Órgão, para o “diálogo” e aproximação das unidades educacionais:

Não imaginava que o Conselho Municipal de Educação pudesse receber denúncias, mas recebia, depois dos pais já mais instruídos, né, principalmente quando eles queriam saber se aquela escola tinha uma finalidade, que no final o aluno tinha alguma garantia. Às vezes não estava funcionando direito, se dirigia e aí a gente reunia e via o que a Secretaria como Órgão Executivo podia assumir ou a parte de Conselho ou então, o pedagógico (Sec. de Educação - 2000/2001; 2002/2003 e Rep. Gov.).

[...] O Conselho Municipal de Educação passou a ser visto como orientador, participando da vida das escolas, porque o Conselho Municipal de Educação

não era aquele Órgão só de se reunir, de se fechar lá no Conselho. Daí já surgiu uma equipe, que fazia inspeção nas escolas. E o CME não era limitado só às escolas municipais. Se estendia também à rede particular, então, aí o CME passou a viver mais a vida das escolas, porque tinha esse grupo de inspeção, hoje, eles chamam de ATIDE, então, tinha presença frequente nas escolas (Pres. do CME/Castanhal – 2000/2001; 2002/2003).

Os depoimentos, por meio de entrevistas e os registros constantes de atas, demonstram também que o papel político institucional do Conselho é confundido com a função que precisaria ser exercida pela Secretaria Municipal de Educação, no contexto da descentralização, com a organização do Sistema de Ensino, pois a dimensão fiscalizadora cabe fundamentalmente ao CME, Órgão próprio do Sistema de Ensino, sem que haja a fragmentação de funções ou a atribuição indevida de papéis institucionais. Quando isso ocorre, considera-se que as dimensões de controle social passam a ser prejudicadas, tirando-se, dessa forma, a possibilidade de atuação das classes subalternizadas da sociedade civil.

Sob esse cariz, verificou-se ainda relatos de conselheiros, que consideram que a dimensão política, como possibilidade do exercício da dimensão propositiva, pode ser identificada nas ações dos sujeitos sociais que exerceram suas funções no Conselho Municipal de Educação. Contudo, argumenta-se que houve um deslocamento dessa percepção, para o acompanhamento de unidades educacionais, restringindo-se, indevidamente, a gestão educacional, à sua dimensão micro, de modo que a perspectiva macro política passou a ser desconsiderada.

Nesse sentido, vale ressaltar também o posicionamento, que segue, o qual deixa de considerar os espaços institucionalizados de participação como arenas públicas onde o confronto ideológico se estabelece seja por razões, inclusive político-partidárias, na medida em que está subjacente, nesse processo, a disputa pelo poder. Portanto, esses interesses permeiam a atuação dos sujeitos sociais de maneira geral, sejam representantes do governo, sejam representantes da sociedade civil organizada.

Sim, a questão política se fazia presente no Conselho, porém, voltada às escolas, à política educacional, porque eu não lembro que tenha tido influências políticas partidárias. Podia até ter, mas não lembro como teria se desenrolado. (Pres. do CME/Castanhal – 2000/2001; 2002/2003).

A descentralização, compreendida a partir de sua dimensão político-propositiva, é tratada como vantagem na gestão da política educacional do município. Entretanto, os conselheiros entrevistados, mais uma vez, deslocam o foco dessa questão, de natureza mais abrangente, para o âmbito das unidades educacionais. Entende-se que essa forma de compreensão da gestão educacional minimiza a importância da autonomia do município, no

que concerne à organização de sua política educacional, em seu sentido amplo, consoante princípio federativo preconizado pela Constituição Federal de 1988, que passou a atribuir essa prerrogativa também ao ente municipal (CURY, 2002). Dessa forma, verifica-se que essa ideia pode ser demonstrada, por meio do seguinte posicionamento:

Com certeza, a descentralização trouxe vantagens, pois além dessas que já pontuei [...]. Melhorou a autonomia das escolas, como Sistema, como Conselho, com as orientações à autonomia das escolas. As escolas passaram a assumir a sua própria autonomia. (Pres. do CME/Castanhal – 2000/2001; 2002/2003).

Ressalta-se, por conseguinte, que a descentralização na gestão da política educacional, apresentava-se, na fala de alguns conselheiros, muito mais como necessidade de desburocratização de processos relacionados à autorização de unidades educacionais, do que propriamente de serem estabelecidas condições políticas e institucionais para que os temas relacionados à educação do município pudessem ser tratados de maneira, politicamente, mais autônoma. Com efeito, a descentralização passou a ser concebida, então, como conquista da dimensão normativa do Conselho de Educação, aspecto que foi decisivo para a constituição e implantação do Sistema próprio de Ensino (GRACINDO, 2008; WERLE, 2013):

A audácia de ter criado o Sistema próprio de Educação da Rede Municipal [...]. Porque a ideia era criar o Conselho pra desburocratizar, pra descentralizar de Belém, porque era uma burocracia muito grande. Uma das vantagens da descentralização foi o fato de contribuir para desburocratizar esse processo. Depois do Conselho criado e formado, foi aí que a gente percebeu que também não existia um Sistema. Ai, vai, cria-se o Sistema que não existia. O Conselho Municipal de Educação passou a exercer a função normativa, a partir daí, e não ficar mais atrelado à normatização do Sistema Estadual de Educação (Pres. do CME/Castanhal – 2000/2001; 2002/2003).

Em que pese à compreensão que pode demonstrar-se equivocada ou limitada em relação à descentralização, como possibilidade exclusiva de organização de um Sistema de Ensino para o cumprimento de funções relacionadas à autorização de unidades educacionais, como exigência de um Estado burocrático, que se orienta pelo princípio da legalização (WEBER, 1999), as entrevistas também revelaram que alguns conselheiros possuem consciência de seu papel político junto às ações empreendidas pelo Conselho Municipal de Educação. Esse aspecto pode ser considerado favorável à dimensão propositiva, como um dos eixos estruturantes do controle social. Nesse sentido, considera-se pertinente o posicionamento político, assim manifestado:

Eu me sinto mais à vontade, porque eu nunca vim pra cá pro Conselho pra defender e nem pra propor questões relacionadas aos interesses da Rede Particular e, sim, da educação. Então, pra mim, a minha atuação no Conselho, diferentemente de ser particular ou da Rede Pública, que, pra mim, o interesse é a educação, principalmente, a educação pública (Rep. Prof. Rede Municipal - 2000/2001; 2002/2003; 2009/2010; 2011/2012).

Argumenta-se, com efeito, que a dimensão propositiva, no contexto da descentralização da gestão educacional, pressupõe a atuação das classes subalternizadas, com autonomia para deliberar em relação aos assuntos educacionais, que poderão refletir, mais diretamente, suas convicções políticas e ideológicas. O depoimento, a seguir, demonstra, por um lado, essa consciência; porém, por outro lado, sugere que poderá aderir às ideias do governo, desde que essas propostas contribuam para a melhoria da educação do município, admitindo-se, entretanto, a possibilidade de indução política nesse processo. Quando indagados a esse respeito, argumentaram que:

[...] Pra não caracterizar, então, essa ideia. Ah! Isso aqui foi uma ideia imposta [...], tá boa? Eu voto! Se não é boa, eu digo por que eu não voto, independente de ser partido A, partido B.[...] Sempre teve indução política e, até hoje, mas é o que eu te digo se nós mostramos que o nosso lado, também, o nosso comportamento não é um comportamento radical, no sentido de não aceitar a ideia do outro, só porque, ta impondo alguma coisa que vai de encontro com a minha ideologia, mas que se é bom, se eu vou de encontro com tudo que tu falas, só porque, simplesmente, quer barrar o Secretário, aí eu não estou pensando na educação, eu não estou pensando em qualidade (Rep. Pais da Rede Privada e de Prof. da Rede Municipal - 2000/2001; 2002/2003; 2009/2010; 2011/2012).

Considera-se ainda que embora o processo de indução, como expressão de poder, esteja presente no debate político desse Órgão, o qual é exercido, normalmente, pela representação do governo, as entrevistas e o conteúdo das atas, do período analisado, demonstram que posturas mais flexíveis, por parte das classes subalternizadas, em alguns momentos, pode ser atribuída à necessidade de estabelecimento de alianças políticas, para que suas propostas possam ser também acolhidas pela instância governamental.

[...] Quando se pensa na qualidade da educação, nós temos que entender que precisamos saber também negociar com o governo, para que nossas propostas também sejam aceitas. Por isso, nem sempre radicalizamos em relação às ideias do governo, da Secretaria de Educação (Rep. Pais da Rede Privada e de Prof. da Rede Municipal - 2000/2001; 2002/2003; 2009/2010; 2011/2012).

Essa forma, supostamente, conciliadora por parte do representante de pais, na relação estabelecida com a instância governamental, pode revelar, por um lado, intimidação política, exercida pelo representante do governo, como forma de dominação de um Estado, fundado

numa violência legitimada por aqueles que se submetem ao seu controle (WEBER, 2011); por outro lado, pode significar expressão de um compromisso das classes subalternizadas com as questões relacionadas às políticas educacionais, em seu sentido mais amplo, para além, portanto, de interesses meramente partidários.

No que se refere, especificamente, às proposições para a definição de uma política de Estado, verificou-se que essa dinâmica passou a ser melhor compreendida quando da elaboração do Plano Municipal de Educação, o qual foi concluído no último período em análise. O depoimento, apresentado, a seguir, demonstra que o Conselho Municipal de Educação teria exercido a dimensão propositiva nesse processo de construção, sendo destacada a articulação desse Órgão junto à Secretaria de Educação e segmentos sociais interessados, por meio da representação governamental:

A participação do Conselho Municipal de Educação na elaboração do Plano Municipal de Educação foi toda. Quase que 90% mesmo foi do Conselho Municipal de Educação que propôs, até porque foi o Conselho Municipal de Educação que “puxou” todo esse trabalho. Eu era representante do Poder Executivo, assim como outras pessoas que também estavam lá e trabalhamos aqui na Secretaria. Então, a ponte entre o Conselho e a Secretaria também foi muito importante para a elaboração do Plano. Nós, podemos entrar em contato junto à Secretaria e mobilizar tanto a Secretaria como Conselho. Mas foi o Conselho que deu o pontapé inicial, que partiu para os estudos, que convocou as pessoas e toda a comunidade, de modo geral (Pres. do CME/Castanhal – 2009/2010; 2011/2012).

As entrevistas demonstraram que apesar do CME ter assumido, por meio da categoria dos professores, um papel importante nesse processo, algumas de suas finalidades deixaram de ser observadas, no aspecto institucional, de modo que pudesse demarcar politicamente seu papel na gestão das políticas educacionais, a exemplo da possibilidade de ampliação das funções desse Órgão, para o fortalecimento de políticas de Estado.

Considera-se, entretanto, relevante, nesse contexto, a participação dos conselheiros da sociedade civil, representantes das classes subalternizadas, por meio da Entidade Sindical (Sintepp), ao assumir a condução política na construção do Plano Municipal de Educação, sendo argumentado que o espaço concedido pela Secretaria de Educação, teria sido conquistado, em razão de sua dificuldade de mobilização dos segmentos sociais, conforme pronunciamento a seguir:

[...] Nós influenciávamos muito nisso, então, desculpa, assim, modéstia à parte, mas eu já lutei muito por esse Plano, dessa forma, desde o ponto de vista da organização das... Antes da Conferência teve as audiências públicas por polo, nós propusemos e fomos aceitos na nossa proposta, na questão do Regimento, nas audiências públicas, nos debates, dessas políticas públicas,



nos fomos muito importantes [...]. (Rep. Prof. Rede Estadual - 2009/2010; 2011/2012).

Ressalta-se que a metodologia e as estratégias utilizadas para o exercício da dimensão propositiva pareciam adequadas, na medida em que visavam a mobilização da sociedade, para que pudessem ser envolvidos nesse processo. Entretanto, os resultados, em termos de participação popular, não atingiram a meta esperada pela Comissão Organizadora desse Evento, conforme pronunciamento da representação governamental.

Ressalta-se ainda, de acordo com o Relatório da Conferência Municipal de Educação, realizada em 2010, que as Instituições e Entidades que representam o interesse público, em matéria educacional, também são se fizerem representar, de maneira mais significativa nesse movimento de construção, sugerindo, assim, a necessidade de serem repensadas, do ponto de vista institucional e político, as ações e iniciativas do Conselho Municipal de Educação, para que produzisse efetividade, no sentido da articulação das demais instituições sociais do município. Este aspecto recomenda ainda a necessidade de investimentos, para a ampliação da capacidade mobilizadora do Órgão em referência, por meio de diálogos institucionais mais frequentes com as Entidades sociais afins. Com efeito, a Presidente do Conselho Municipal de Educação, reconhece os aspectos ora apontados, argumentando, que:

[...] nós fizemos audiências públicas por bairros; nós separamos o município de Castanhal por polos. Se eu não me engano, em quatro polos. Nós trabalhamos sempre numa determinada escola grande, que tivesse um ginásio, para que convidasse a comunidade para que pudesse participar de todo esse movimento. E, assim, nós fizemos. Convidamos a todos os entes públicos, Conselho Tutelar, Universidade, Ministério Público, todo mundo que pudesse fazer parte desse momento foi convidado. Infelizmente, a gente não teve a participação de todo mundo, nem mesmo das instituições que tem afinidade com as questões educacionais (Pres. do CME/Castanhal – 2009/2010; 2011/2012).

Todavia, o debate acerca de proposições para o Plano Municipal de Educação não foi pautado em nenhuma reunião do Conselho Municipal de Educação, no período em que esse processo ocorreu, compreendendo, assim, duas gestões consecutivas deste Órgão (2009-2012), embora tenham sido constatados registros sobre a infraestrutura e a logística da Conferência Municipal de Educação, que aprovou o respectivo Anteprojeto de Lei.

Considera-se que a construção desse Fórum (Conferência Municipal de Educação), como espaço que poderia ser propício à dimensão propositiva das classes subalternizadas, por ocasião das reuniões do Conselho Municipal de Educação, de acordo com o consignado nas

atas do último período analisado por este trabalho (2010/2011), não foi “aproveitado” do ponto de vista político e institucional, de modo que algumas demandas e proposições da sociedade civil fossem pautadas e referendadas na plenária final deliberativa, que aprovou as propostas de ações e metas para o Plano Municipal de Educação, as quais passaram a se constituir, a partir de então, numa política de Estado.

Embora não tenha sido identificada uma participação mais direta das classes subalternizadas, na construção de uma política de Estado, para a educação municipal, as entrevistas e o conteúdo das atas, demonstraram que, em alguns momentos, a ação do Conselho Municipal de Educação se voltava mais diretamente para o assessoramento às ações do governo, por meio da Secretaria Municipal de Educação, tendo em vista os desafios enfrentados pela respectiva gestão. Essa tendência é verificada desde o início da atuação institucional desse Órgão, sendo tal fato corroborado pelo pronunciamento da Secretária Municipal de Educação e conselheira representante da instância governamental, nos seguintes termos:

Pegamos escolas bem sucateadas [...] Os turnos dos alunos que vinham da zona rural pra Castanhal, o sistema de transporte era feito unicamente pela Prefeitura. Esses alunos eram distribuídos em diversas escolas, tanto estaduais como particulares. Nós não tínhamos, assim, um acompanhamento e eu enfrentei um grande desafio quando eu quis trazer todos os nossos alunos para uma única escola, que era justamente para a gente simplificar esse acompanhamento. [...] Ai, justamente com o Conselho nós idealizamos uma escola, que trouxesse os alunos de zona rural e ali toda equipe fazia um acompanhamento. Foi ai que nós verificamos que os multiseriados não eram muito favoráveis. [...].

As questões de evasão e repetência eram tratadas também no Conselho de Educação sim, sempre em primeiro lugar. O Conselho discutia bastante e procurava conosco essas soluções, principalmente em relação ao professor, ao preparo do professor. [...] Eles tratavam muito sobre isso aí, tanto a repetência como a evasão. A maneira, o que é que nós podíamos fazer para evitar isso aí. Nessas discussões os professores sempre davam sua opinião (Sec. de Educação - 2000/2001; 2002/2003 e Rep. Gov.).

Não obstante a postura propositiva do Conselho Municipal de Educação em relação aos problemas enfrentados pela Secretaria Municipal de Educação, em forma de assessoramento, argumenta-se no sentido de que não seja esvaziado o papel institucional desse Órgão, na gestão da política educacional, por meio da despolíticação da sociedade civil, constituída também pelas classes subalternizadas. Assim, considera-se que a classe ora aludida pudesse assumir uma postura crítica reflexiva em relação à atuação do governo, no

que concerne à execução das políticas educacionais (NOGUEIRA, 2005), buscando, dessa forma, exercer influências sobre as políticas educacionais, implementadas no município.

Considera-se ainda de fundamental importância para que se possa compreender a efetividade das ações de controle social, por parte da sociedade civil no Conselho Municipal de Educação, a influência exercida pelas classes subalternizadas, na composição da agenda do governo. Assim, os dados da pesquisa demonstram aspectos dúbios a esse respeito; pois, por um lado, a representação do governo admite que não houve pela mencionada classe nenhuma ingerência em relação à definição da pauta do governo no sentido da execução de ações no campo educacional, conforme relatos demonstrados a seguir:

Quem influenciava mais era a instância governamental, embora tivéssemos, já naquela época, a presença dos Professores e do Sintepp de maneira mais indireta (Sec. de Educação - 2000/2001; 2002/2003 e Rep. Gov.).

O Conselho Municipal de Educação não exercia influência sobre a agenda do governo. Nós não tínhamos como atribuição e nem como prioridade, até porque a nossa prioridade era a questão das escolas (Pres. do CME/Castanhal – 2000/2001; 2002/2003).

Quem influenciava o debate, realmente, era o Executivo. Quem determinava as políticas educacionais, na maioria das vezes [...]. Não, o que você falou aí, é exatamente isso, os rumos da política educacional, nós “arranhávamos”, né? Eu ia fazer um “arranhãozinho” aqui e ali, mas os rumos da vida eram determinados por lá (Poder Executivo) (Rep. Prof. Rede Estadual - 2000/2001; 2002/2003).

Por outro lado, quando se comparou o posicionamento dos trabalhadores da educação, com assento no Conselho Municipal de Educação, constatou-se que os mesmo informam terem exercido influência sobre a composição do governo, embora a maioria dos entrevistados não conseguisse lembrar-se de propostas que teriam resultado da ação propositiva do Órgão em referência e incorporadas às políticas governamentais no período em que exerceram seu mandato de conselheiros, à exceção do pronunciamento, subsequentemente, apresentado:

O Conselho Municipal conseguiu exercer influências sobre as políticas dos governos. A eleição pra gestores das escolas públicas, principalmente as municipais, o Conselho deu uma contribuição muito grande e ainda agora há pouco tempo também fechou com isso, porque as discussões, todas elas eram muito boas. Anteriormente a isso a gestão era toda ela indicada pelo gestor da cadeira da educação. E o trabalho, o estudo que foi desenvolvido pelo Conselho Municipal de Educação, através do próprio Conselho Municipal de Educação, ele desmistificou quase 100%, digamos, 90% de o gestor ser indicado. Hoje todos eles são eleitos (Pres. do CME/Castanhal – 2009/2010; 2011/2012).

Argumenta-se ainda que outros aspectos foram informados para que o Conselho Municipal de Educação, por meio das classes subalternizadas, não exercesse de maneira mais significativa influências sobre a definição da agenda dos governos. Trata-se, portanto, da composição política desse Órgão, na medida em que não congrega, de maneira mais abrangente, a representação da sociedade civil, para que pudesse ter um poder deliberativo maior informando, assim, a existência de um “desequilíbrio” em termos representativos no espaço institucionalizado de participação. O relato a seguir, comprova esse dado, conforme o assim exposto:

[...] dentro dos limites impostos pela lei do Conselho, exerceu alguma influência no debate da questão educacional, porque, se nós tivéssemos representantes dos pais dos alunos das escolas e dos professores das escolas particulares. Não temos, ainda hoje, uma formação abrangente é limitado, mas dentro da limitação, a sociedade civil organizada, dentro dessa organização. Posso dizer, consegue, ainda, ter alguma influência [...].

[...] O Conselho, esse Conselho, contribuiu, sim, para, melhorar a educação do município. A gente sempre defendeu, tinha uma coisa interessante, que é o conselho paritário [...] E era, assim, era paritário, mas sempre o Poder Público tinha, pelo menos, um conselheiro a mais, mas isso, assim, não dificultou muito, porque a gente tinha condições de *tá* fazendo o debate dentro do Conselho, das diversas questões [...] (Rep. Prof. Rede Estadual - 2000/2001; 2002/2003).

O posicionamento, expresso anteriormente, suscita o debate acerca da composição política dos conselhos, evocando-se como solução para o problema desse desequilíbrio, em termos de composição, a paridade entre a representação governamental e da sociedade civil. Todavia, considera-se que essa proposição, apresentada pelo conselheiro, representante da sociedade civil, sugere pelo menos dois equívocos.

O primeiro está relacionado à natureza da formação política do Conselho de Educação de Castanhal, pois a representação governamental não constitui maioria, uma vez que nessa composição não se verifica, por conseguinte, o atendimento dos princípios da paridade e da proporcionalidade que, normalmente, são observados em órgãos de natureza colegiada, aspecto já mencionado neste trabalho; e o segundo diz respeito à solução atribuída à igualdade numérica em termos de representação. Ora, esse aspecto por si só não assegura a conquista da liderança política por parte das classes subalternizadas, no sentido da construção da contra-hegemonia (GRAMSCI, 2000b), haja vista que nem sempre a mesma está instrumentalizada tecnicamente para apresentar suas demandas nas instâncias colegiadas de participação (LIMA, 2010). Esse aspecto, por sinal, é admitido, por outro conselheiro representante das classes subalternizadas:

Bom, a questão da competência técnica, isso aí é indiscutível, mas, do ponto de vista da discussão, eu posso dizer que nós contribuímos muito, porque nós lutamos muito, por exemplo, pra construir um Plano Municipal de Educação, discutido com a sociedade, então, teve muita influência nossa, devido à própria influência nossa, a participação do Sindicato (Rep. Prof. Rede Estadual - 2000/2001; 2002/2003).

Outro aspecto a ser assinalado em relação ao depoimento anterior, relaciona-se à contradição apontada pelo conselheiro, ao sugerir que a discussão política pudesse vir dissociada da dimensão técnica. Ora, conforme o evidenciado, para que o controle social possa ser exercido pelas classes subalternizadas, por meio de sua atuação política no Conselho Municipal de Educação, faz-se necessário também o domínio de questões de natureza técnica acerca dos aspectos educacionais do município, especialmente, no que tange, por exemplo, à aplicação dos recursos públicos. É preciso que os sujeitos sociais estejam munidos de informações, consideradas estratégicas, para que possam, de fato, fazer valer suas demandas na arena pública.

#### ***4.3.4 Dimensão Ético-Avaliativa na gestão da política educacional***

A dimensão avaliativa é considerada imprescindível para o exercício do controle social, na perspectiva que está sendo delineada, neste trabalho, a qual se articula e se concretiza por meio das demais dimensões já desenvolvidas nas seções anteriores, sem que haja compartilhamento ou fragmentação, enquanto procedimento, na gestão das políticas educacionais. Dessa forma, de acordo com Lima (2012), a dimensão avaliadora pode ser compreendida, fundamentalmente, como possibilidade de integração das ações do órgão de controle social, tendo em vista a necessidade de democratização da estrutura estatal, mediante a conquista da contra-hegemonia pelas classes subalternizadas (GRAMSCI, 2000b).

Ressalta-se que a perspectiva de avaliação que interessa a este trabalho é aquela que se encontra referenciada na cidadania política, a ser conquistada pelas classes subalternizadas, entendida como direito de ter direitos. Assim, corrobora-se com o pensamento de Gomes (2001, p. 20), ao admitir que: “O político deve ser introduzido na avaliação das políticas sociais, de forma explícita, de maneira a permitir uma racionalidade que seja não somente planificadora, gestora ou técnica”.

Nesse contexto, argumenta-se que essa nova racionalidade deve ser compreendida no sentido amplo do termo, o que poderá contribuir para a observância de aspectos valorativos, que nem sempre podem ser controlados ou mensurados quando da implementação das

políticas educacionais. Dessa forma, para que a dimensão avaliativa, ora mencionada, não se encerre em procedimentos tecnicistas, faz-se necessária a politização dos processos, mediante a participação da sociedade civil, principalmente, por meio das classes subalternizadas.

Assim, compreende-se que a descentralização da política educacional, em vista do controle social implica a observância de um importante direito democrático, constituindo-se num imperativo ético, relacionado à participação política da sociedade civil, o que se justifica pela necessidade de desenvolvimento de ações avaliativas, que possibilitem algum controle sobre as ações empreendidas pelo governo, de modo que as demandas das classes subalternizadas sejam contempladas na definição das políticas educacionais.

Desse modo, para além de aspectos técnicos e instrumentais, o ato de avaliar deve permitir que os sujeitos sociais pudessem questionar sobre o potencial da própria avaliação “como instrumento para tornar visível a intensidade das demandas sociais no campo das políticas sociais” (GOMES, 2001, p. 21). É preciso, portanto, que a avaliação que se desenvolve na perspectiva do controle social, como exercício de cidadania, busque a superação de aspectos burocráticos na gestão das políticas públicas, em favor de uma abordagem que se constitua em instrumento de defesa dos interesses sociais.

Nessa perspectiva, evidencia-se a contribuição de Silva (2001), que acrescenta dimensões de ordem moral e política para a sistematização do debate sobre a finalidade da avaliação na gestão de políticas públicas. Dessa forma, apresenta as motivações, a seguir assinaladas:

[...] *de ordem moral* (grifo nosso), que se refere à exigência de probidade dos gestores na gestão do programa e dos usuários na apropriação dos benefícios; *de ordem política* (grifo nosso), que se refere à verificação dos propósitos da política ou do programa em relação aos princípios de justiça minimamente aceitos bem como a possibilidade de as avaliações contribuírem para o controle social dos programas sociais e servirem de instrumentos de pressão social sobre o Estado [...] (SILVA, 2001, p. 51).

Entretanto, considera-se que, nesse contexto, reside um dos principais desafios a serem enfrentados na área da gestão educacional: *possibilitar que a avaliação das políticas públicas, encaminhada pelo governo, seja efetivada com a participação da sociedade civil (classes subalternizadas) de forma processual e contínua, uma vez que a cultura avaliativa, desenvolvida, ainda hoje, tem conduzido, quase sempre, para uma avaliação focada em resultados* (grifo nosso). Com essa forma de abordagem, deixa de ser observado o compromisso ético-político, que pressupõe, fundamentalmente, o envolvimento direto dos

interessados, compreendidos, neste caso, como classes subalternizadas, nos processos avaliativos.

Com efeito, quando a avaliação na área da gestão das políticas educacionais ocorre de maneira processual possibilita, conseqüentemente, a correção de rumos no decorrer da implementação de políticas públicas. Nessa perspectiva, argumenta-se, portanto, que a avaliação das políticas sociais seja realizada de forma concomitante com a sua execução, a fim de que seja compreendida como avaliação que se dá “em tempo real”.

Ademais, ressalta-se que esse tipo de avaliação que se dá ao longo do processo, possibilita sensibilizar, politicamente, de maneira direta, as instâncias governamentais e a sociedade civil na condução das políticas de interesse público. Nesse contexto, é exigida das classes subalternizadas o assumir de uma postura política e, ao mesmo tempo problematizadora, que permita compreender a direção para aonde estão sendo encaminhadas as ações do governo, assim como os resultados que estão sendo produzidos mediante as ações executadas, por exemplo, na área educacional.

Admite-se, portanto, que a avaliação participativa é aquela que possibilita o controle das ações governamentais por parte da sociedade civil, podendo favorecer a democratização da esfera pública (COSTA, 2002). É preciso para isso que o processo e os resultados da avaliação sejam amplamente publicizados, para que gerem compromisso e envolvimento das classes subalternizadas. Nesse sentido, acrescenta Silva (2001, p. 32) “os resultados da avaliação tomam um caráter público quando são abertos ao conhecimento de todos, por contraposição às avaliações tradicionais em que estes resultados são privatizados [...]”.

Em que pese a importância, aqui atribuída à avaliação, considera-se ainda que não seja suficiente aos órgãos colegiados assumirem o compromisso ético-institucional de acompanharem, criticamente, as ações do governo, em sua área específica de atuação. É necessário, sobretudo, que haja publicização<sup>101</sup> dos resultados desses processos, na perspectiva que assinalada nesta pesquisa, pois se entende que essa estratégia é uma forma privilegiada à construção da esfera pública, como mecanismo de articulação entre estado e sociedade civil em vista da crescente democratização da sociedade brasileira, podendo contribuir para a universalização de direitos de cidadania, mediante o comprometimento do governo no atendimento de demandas advindas da sociedade civil (classes subalternizadas).

Por tanto, ressalta-se, nesse contexto, a importância da dimensão avaliativa como possibilidade de ampliação da esfera pública, que compreende um processo de gestão em seu

---

<sup>101</sup> Compreendida como processo por meio do qual os órgãos colegiados de controle social disponibilizam, para o conjunto da população, os resultados das avaliações acerca das políticas sociais.

sentido amplo, numa perspectiva democrática, em que, aos conselhos das políticas educacionais, compete, fundamentalmente, exercer, por meio da atuação da sociedade civil, o poder de decisão política sobre a agenda governamental, para que esta atenda as prioridades advindas das classes subalternizadas. Como afirma Tatagiba (2002, p. 55) “os conselhos têm força para influir no processo de produção das políticas públicas, redefinindo prioridades [...]”, acenando na direção da partilha do poder. Essa perspectiva de controle social associa-se à participação ativa e direta sugeridas por Lima (2008), possibilitando ao cidadão exercer certo protagonismo em relação à definição das políticas educacionais, devendo ser orientado pelo critério da democraticidade (LIMA, 2008).

As entrevistas realizadas com os conselheiros revelaram que os mesmos participaram, de alguma forma, do processo de avaliação das políticas educacionais, por meio das ações empreendidas pelo Conselho Municipal de Educação, evidenciando-se o fato de que, a partir da delegação de competência, com a ampliação das ações desse Órgão, outros temas foram incluídos na pauta da educação municipal, conforme relatos, apresentados a seguir:

[...] A realidade era outra, a questão do Plano, discutia-se do Plano Decenal de Educação pela primeira vez no Brasil, LDB, que é de 96, isso tudo era novidade, quando o FHC assumiu foi criado o Fundef, então, era tudo novidade, nesse momento aí. Hoje, não, né? Então, eram coisas novas que estavam acontecendo e, se fosse, hoje, o Governo municipal tá devendo muito, em relação ao que, hoje, tá acontecendo. Nós não discutíamos, por exemplo, sobre questão de creches, não havia uma discussão sobre isso, passamos a avaliar as ações do governo, discutindo a questão da democracia na escola. Isso tudo, porque a delegação de competência chegou ao município (Rep. Prof. Rede Estadual - 2000/2001; 2002/2003).

[...] com a delegação de competência, nós, no Conselho passamos a discutir a questão da segurança do habite-se, né, porque as escolas municipais do sistema não tinham, ainda, principalmente, as antigas. Elas não têm o sistema de hidráulica e de segurança contra fogo, por exemplo, os extintores nos lugares certos (estratégicos). Por causa disso o Corpo de Bombeiros não dava o habite-se, isso acontecia também na escola particular, que passaram a ser fiscalizadas pelo Conselho... E as escolas estavam sendo autorizadas sem o habite-se pra não acontecer um caos [...] Rep. Pais da Rede Privada e de Prof. da Rede Municipal - 2000/2001; 2002/2003; 2009/2010; 2011/2012).

Embora os conselheiros tenham informado sua participação por ocasião da avaliação de questões relacionadas às políticas educacionais, no período em que exerceram essa função, as atas analisadas, alusivas aos respectivos mandatos, não confirmam esse dado, conforme quadro apresentado, na p. 217, constando de informações acerca das temáticas discutidas nas reuniões, as quais se relacionavam preponderantemente, aos atos de autorização e de



credenciamento de instituições educacionais, às questões diversas e assuntos de organização interna, de interesse do próprio Órgão.

Os temas elencados pelos conselheiros, que teriam sido introduzidos, na gestão das políticas educacionais, como resultantes da dimensão avaliativa do Conselho Municipal de Educação, demonstram, por um lado, que a descentralização como possibilidade de efetivação do princípio da gestão democrática ainda estava em processo de discussão, incluindo, assim, questões relacionadas às condições de funcionamento de unidades educacionais da rede privada de ensino, que dantes integravam o Sistema Estadual.

Na maioria dos mandatos do Conselho Municipal de Educação, constatou-se ainda, por meio do registrado nas atas, que a participação das classes subalternizadas, na discussão e avaliação dos temas da política educacional não se constituiu, por essa razão, em prioridade na dinâmica de funcionamento do Órgão em referência, sendo tal aspecto, confirmado, inclusive, por meio dos relatórios alusivos ao período de 2001 a 2008, onde não se constatou nenhuma referência à avaliação das políticas educacionais, com a participação da sociedade civil.

A pesquisa procurou evidenciar também a avaliação dos entrevistados em relação às políticas educacionais do município, os quais demonstraram divergências, mesmo em se tratando de conselheiros, que desenvolveram suas funções no mesmo período. Quando arguidos a respeito do tratamento dispensado pelo governo para os problemas da educação municipal, a representante dos professores da Rede Pública Municipal e do Sintepp foi contundente a esse respeito, afirmando que:

A gente ver um descaso, né, por conta de que... Até mesmo quando a gente pede uma audiência, um momento pra conversar, a gente não ver essa importância dada nas atividades dentro da educação, dificilmente, a gente ver o próprio gestor municipal tá participando certo, delega poderes pra alguém e deixa por conta do secretariado, da assessoria lá da Secretaria Municipal de Educação, então a gente ver muito descaso (Rep. Prof. Rede Municipal - 2000/2001; 2002/2003; 2009/2010; 2011/2012).

Observa-se, assim, que a categoria dos trabalhadores da educação se sente impedida de avaliar e, conseqüentemente, de reivindicar de maneira mais direta junto aos gestores municipais questões atinentes à política educacional, de interesse, inclusive, das classes subalternizadas.

Nesse sentido, foram constatados argumentos, por meio do processo de entrevistas, no sentido de que um dos maiores desafios enfrentados pelo município, na gestão das políticas educacionais, diz respeito ao controle social, em razão da dificuldade de acesso às

informações que são necessárias para avaliação das ações do governo, no que concerne à aplicação dos recursos públicos, que financiaram as políticas educacionais, as quais foram implementadas ao longo do período analisado, conforme pronunciamento, a seguir:

O maior desafio é esse controle. A gente vem pedindo números pra Prefeitura e é negado esses números, muitas vezes, se a gente não correr atrás de outras fontes é que é um direito, faz lá um pedido, custa? Custava nada, né, mas não, muitas vezes a gente só conseguia, através da mídia, da internet, das pesquisas que se faziam, então, eles sempre estão procurando esconder, porque havia algo errado acontecendo, não queriam deixar claro o que realmente nós temos pra ser gasto, pra onde deverá ser gasto (Rep. Prof. Rede Municipal - 2000/2001; 2002/2003; 2009/2010; 2011/2012).

Questionados sobre a importância da avaliação, com a participação direta das classes subalternizadas, os conselheiros foram enfáticos ao apontar problemas relacionados à dimensão avaliativa, como possibilidade, de exercício de controle social pela sociedade civil: *i) alguns conselheiros consideraram que as metodologias e estratégias utilizadas pelo Conselho Municipal de Educação e pela Secretaria de Educação não favoreceram a participação da sociedade civil, para que pudesse, a partir dos fóruns avaliativos (audiências públicas, seminários, escutas ampliadas, entre outros) propor medidas que contribuíssem para a melhoria da educação municipal; ii) outros argumentaram que participaram dos processos avaliativos, mas suas propostas não trouxeram nenhuma consequência para as políticas educacionais do município; iii) e outros, ainda, consideram que foram apresentadas ações do governo para serem apenas referendadas pela sociedade civil, sem que a mesma tivesse a possibilidade de avaliar, criticamente, tais medidas, para que pudesse, então, propor mudanças (grifo nosso).*

Apesar dos aspectos apontados como desfavoráveis na avaliação das políticas educacionais, os entrevistados consideraram que, com a delegação de competência, o princípio da gestão democrática começou a ser, gradativamente, ampliado na gestão da política educacional, embora esse aspecto também seja permeado por contradições, uma vez que a Secretária de Educação demonstrava resistências a esse processo que começava a ganhar impulso, no sentido da participação das classes subalternizadas:

Eu concebia muito bem, porque havia um pouco mais e um pouco menos. Muitas vezes a gente fazia todo aquele apelo, demonstrava toda aquela, mas quando a gente percebia que eles (os trabalhadores da educação) estavam tomando espaço de mais e aí a gente tinha que frear um pouquinho e isso às vezes não agradava muito, porque às vezes a liberdade demais, a democracia demais pode estragar o trabalho que se tem em vista (Sec. de Educação - 2000/2001; 2002/2003 e Rep. Gov.).

As divergências políticas, nesse contexto de avaliação, foram admitidas pelos representantes do governo, por ocasião das reuniões do Conselho Municipal de Educação. Porém, não como manifestação de ideias situadas no campo ético-político, mas por influência dos representantes dos partidos de oposição ao governo. Esse dado pode ser confirmado no registro das atas do período analisado, onde se constatou que o adiamento de reuniões foi utilizado como estratégia de neutralização do debate, conforme o exposto a seguir:

Muitas divergências... Bem, muitas vezes alguns, principalmente, principalmente quando eram de partidos políticos contrários ao governo, porque alguns achavam que nós, cargos de confiança, vivíamos submetidos ao governo. [...] É claro e evidente que a gente seguia as ordens do Executivo e havia ali muita divergência, mas isso sempre foi contornado, às vezes no debate, ai trazia pra outra reunião, ai já amenizava e ai cada um apresentava à sua maneira e o clima acalorado de discussão havia passado. [...]. Por questões políticas, partidárias. Não era nem pelas questões educacionais, apesar de ser um professor ele apelava mais para a parte política. Então, ele criticava muitas ações, mas, até hoje, assim não houve aquela coisa acirrada. Eu não sei se é porque eu tenho uma maneira de ouvir muito as pessoas, deixar falar, depois eu expondo as minhas opiniões. Vamos ver se a pessoa aceita, se não aceita, mas é muito difícil, quem não tiver assim um preparo pra assumir vai sofrer um bocado (Sec. Educ. 1998 – 2002).

Ainda na perspectiva ético-avaliativa, constatou-se, no último período em análise, a realização de um amplo Fórum destinado à avaliação das políticas educacionais, (III Conferência Municipal de Educação), o qual resultou na aprovação de um conjunto de proposições, que foram incorporadas ao anteprojeto do Plano Municipal de Educação. Vale ressaltar que essa Conferência teve uma importante participação das classes subalternizadas representada no Conselho Municipal de Educação, sendo que a representante dos Pais e do Sintepp que coordenou, inclusive, a plenária final, conforme relato a seguir:

[...] pra construir um Plano Municipal de Educação discutido com a sociedade, então, teve muita influencia nossa, devido à própria influência nossa, a participação do sindicato. O Plano Municipal de Educação resulta também desse debate democrático estabelecido pelo próprio Conselho, [...] Eu já lutei muito por esse Plano, dessa forma, desde o ponto de vista da organização. Antes da Conferência teve as audiências públicas por polo, nós propusemos e fomos aceitos na nossa proposta, na questão do Regimento, as audiências públicas, dos debates e avaliação, dessas políticas públicas, nos fomos muito importantes, o sindicato foi muito importante, a assessoria nossa foi muito importante.

A experiência demonstrada, no último Fórum de Educação, analisado por esta pesquisa comprova a importância das classes subalternizadas ocuparem, efetivamente, os espaços de deliberação acerca das políticas educacionais, em vista da construção de uma

política de Estado, de efeito contínuo e duradouro, de modo que as demandas das classes ora mencionadas pudessem ser, de alguma forma, contemplada.

Para que haja, entretanto, efetivação das ações e metas do Plano Municipal de Educação, por exemplo, faz-se necessária a implementação de estratégias e metodologias, que permitam a realização de um processo de avaliação das políticas educacionais, numa perspectiva sistemática, devendo ser considerado, nesse contexto, a recomendação de Gomes (2001), ao argumentar no sentido de que a avaliação das políticas educacionais deve ser realizada em sua dimensão política, com a participação direta da sociedade civil, a fim de que as ações sejam avaliadas em tempo real, em vista do controle pelas classes subalternizadas.

Assim, o controle social passa a ser considerado imprescindível para o fortalecimento da gestão democrática, embora esse processo se desenvolva a partir da estrutura de um Estado Neoliberal, que impõe limites à participação das classes subalternizadas, o que inviabiliza a implementação de ações de controle social, que sejam capazes de superar a lógica do capital (MÉSZÁROS, 2008).

Por outro lado, admite-se que as iniciativas de avaliação das políticas educacionais, na perspectiva do controle social, como forma de conquista política por parte das classes subalternizadas, precisam ser compreendidas, mormente, como uma construção histórica de longo prazo, o que demanda aprendizados contínuos, devendo ser ressignificados pela ação dos sujeitos sociais, na arena pública.

## APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS

---

O estudo sobre o Controle Social e a Descentralização na gestão da política educacional de Castanhal – PA possibilitou a reflexão sobre o papel do Conselho Municipal de Educação, como instância colegiada de participação política, que congrega diferentes segmentos sociais, em vista da democratização da estrutura estatal, por meio da participação da sociedade civil, especialmente, das classes subalternizadas.

Portanto, a participação das classes subalternizadas, representadas, preponderantemente, pela categoria dos professores, no contexto desta pesquisa, acenou para a possibilidade de construção da contra-hegemonia em relação ao processo de gestão das políticas educacionais, na medida em que se constataram algumas iniciativas e manifestações que pudesse oferecer resistência ao poder hegemônico, que vem sendo exercido, ainda hoje, pela classe burguesa, como reflexo de um modelo de Estado burocrático racional, materializado, a partir de então, com a ideologia capitalista, a qual se encontra em plena expansão e consolidação, no mundo ocidental contemporâneo.

Assim, para que se pudesse dar consistência analítica à compreensão do fenômeno investigado, desenvolveu-se uma reflexão teórica, que possibilitou fundamentar e compreender a relação estabelecida no espaço público, entre a sociedade civil (classes subalternizadas) e a representação do governo (Poder Executivo), argumentando-se, entretanto, sobre a importância da concepção de Estado Ampliado de Antônio Gramsci, o que possibilitou uma abordagem epistemológica, em vista da superação de uma visão dicotomizada, cartesiana, em relação à sociedade política e a sociedade civil, como se estas operassem em polos opostos. Com efeito, a recuperação da totalidade do real, a partir das condições históricas, sociais, econômicas e políticas do município, contexto onde a pesquisa se desenvolveu, constituíram-se na possibilidade de compreensão do objeto de estudo, na medida em que o mesmo passou a ser situado e analisado em sua concretude histórica.

Dessa forma, admitiu-se que o controle social, como sinônimo de poder é explicado, fundamentalmente, a partir de uma concepção dialética da história, onde a categoria contradição se encontra presente, permeando esse processo, uma vez que as classes sociais, no modelo de produção capitalista, passam a ser caracterizadas pela desigualdade, em razão das condições econômicas, sociais e políticas das classes subalternizadas, a qual sofre, ainda hoje, a dominação exercida pelo Estado capitalista, que vem cumprindo suas funções e atribuições

para o atendimento dos interesses da classe burguesa, ou da classe detentora dos meios de produção.

Nesse sentido, considerou-se pertinente a concepção de Estado apresentada pelos autores marxistas, que o compreendem como uma instância de poder colocada a serviço dos interesses da burguesia dominante; ao mesmo tempo em que se buscou a superação desse modelo, caracterizado pela desigualdade e pela contradição, por meio da contribuição teórica de Gramsci, o qual admitiu a possibilidade da disputa pela hegemonia ou da contra-hegemonia ocorrer no campo superestrutural e não na base econômica, por entender que os interesses ideológicos são manifestados, na disputa entre as classes sociais, podendo uma delas, inclusive, assumir a direção política.

Todavia, para que se pudesse compreender a gênese do controle social, no Estado Liberal, na perspectiva que foi apresentada neste trabalho - entendida como uma forma de dominação de uma classe sobre a outra e, neste caso, da classe burguesa sobre as classes subalternizadas, na acepção gramsciana - buscou-se recuperar esse debate nos clássicos da teoria política, passando-se pelos jusnaturalistas até se chegar à concepção de autores contemporâneos. Dessa forma, a pesquisa bibliográfica demonstrou que essa correlação de forças entre a sociedade civil e o Estado, tornou-se, assim, fundamento estruturante do Estado Liberal burguês, o qual se orienta pela lógica da dominação política, com o argumento hobbesiano, de manter os homens em paz, para que o bem comum seja preservado.

Entretanto, a análise do Estado capitalista, com base nos autores marxistas, serviu para que se pudesse compreender que o argumento mais importante para justificar a necessidade desse Estado dominador não estaria ligado à defesa de interesses de uma convivência pacífica entre os homens, mas para a defesa do direito à propriedade privada, premissa básica que passou a ser defendida pela burguesia capitalista e assumida como verdade pelo senso comum, como criticam Marx & Engels (1998b). Portanto, a pesquisa contribuiu também para desmistificar essa concepção considerada desvirtuada acerca do Estado, a qual nega a possibilidade de superação desse modelo. É preciso, portanto, romper essa lógica que se encontra instituída e arraigada nas relações econômicas e sociais, em favor da construção de um Estado Ampliado, que possa se constituir também como instância de mediação política.

Nesse sentido, buscou-se, mais uma vez, fundamentação, nesse aspecto, na contribuição de Gramsci, por considerar a necessidade de superação dessas formas cristalizadas de dominação que estão sendo perpetuadas no Estado capitalista, o qual nega,

inclusive, a possibilidade de construção da contra-hegemonia, num plano político e ideológico.

Assim, ao invés de conceber o Estado apenas como comitê que cuida exclusivamente dos interesses da burguesia, em detrimento das demandas do proletariado, considerou-se a possibilidade de superação desse modelo que se orienta pelo princípio do antagonismo, a fim de que sejam pela busca das novas relações políticas. Compreender-se que essas relações podem até ser conflitantes num plano ideológico, uma vez que se estabelecem na superestrutura, onde o Estado Ampliado passa a ser fundado, de acordo com Gramsci.

Dessa forma, a pesquisa sobre o tema controle social, tornou-se imprescindível, pelo fato de ter como fundamento originário a busca da direção política e ideológica de uma classe sobre a outra, como bem demonstrou este trabalho, ao eleger como *locus* de investigação o Conselho Municipal de Educação de Castanhal – PA, considerado, então, uma arena pública ou espaço institucionalizado de participação política, onde a representação governamental e da sociedade civil (classes subalternizadas) podem disputar seus interesses. Nessa perspectiva, se faz referência ao contexto de gestão das políticas educacionais, como possibilidade de democratização da estrutura estatal, identificam-se, então, alternativas de superação de mecanismos de dominação na relação Estado e Sociedade Civil (das classes subalternizadas), assim como desafios, que podem ser considerados intransponíveis, em razão da estrutura do Estado Capitalista, que tem como princípio norteador a burocracia, a qual vem sendo mantida na organização política, balizando práticas institucionais, como forma de dominação, na concepção de Weber (1999).

Portanto, a democratização da estrutura estatal, por meio do controle social a ser exercido pelas classes subalternas nasce, contraditoriamente, no contexto de um Estado capitalista, de caráter Neoliberal, que se fundamenta no princípio da descentralização de uma instância superior de governo para as instâncias subnacionais, com o argumento ideológico de favorecer a participação da sociedade, em âmbito local, na gestão das políticas sociais, entre as quais se incluem a educação. Nesse sentido, a pesquisa demonstrou que o município de Castanhal - PA refletiu, de acordo com os aspectos políticos analisados, esse movimento advindo de uma dimensão macro, que vem se impondo como forma mais adequada de condução das políticas públicas, em razão dos municípios serem compreendidos como esferas de governo mais próximas dos cidadãos usuários dos serviços públicos.

Com efeito, para que se pudesse compreender a descentralização das políticas educacionais, no âmbito do Sistema Municipal de Educação de Castanhal – PA, foram estabelecidos alguns eixos, que poderiam exprimir, mais diretamente, esse processo, quais

sejam: *municipalização do ensino, institucionalização do SME, regime de colaboração e democratização da gestão educacional* (grifo nosso).

No que concerne à municipalização de ensino, constatou-se que, com a descentralização, a partir do processo de delegação de competência, conferida ao município, o número de novas unidades educacionais e de novas vagas nas escolas públicas municipais foi ampliado, em todo o período analisado, havendo, conseqüentemente, redução da oferta de vagas no Ensino Fundamental, por parte da Rede Estadual de Ensino, além da isenção desta esfera de governo em relação ao atendimento na Educação Infantil, conforme dados analisados, neste trabalho. Portanto, a municipalização, entendida como maior presença do ente municipal nos níveis e modalidades da Educação Básica, consolidou-se, por meio das políticas de indução do Governo Federal, cujo processo de descentralização se deu mediante a transferência de atribuições de recursos públicos, porém, contraditoriamente, com o controle da União (CURY, 2002). Esse processo ocorreu, inclusive, a despeito do papel do Conselho Municipal de Educação, como Órgão de controle social das políticas educacionais, no âmbito do Sistema de Ensino do Município.

Não obstante a experiência de descentralização, sob viés da municipalização, com as contradições ora apontadas, no município de Castanhal – PA, a investigação empreendida possibilitou considerar que há também fatores que contribuem para que esse processo possa ser pensado na perspectiva da participação política da sociedade civil. Para tanto, faz-se necessária a reconfiguração das instâncias de participação política, o que poderá concorrer para o surgimento de novos sujeitos na arena pública, dada a possibilidade de participação direta da sociedade civil na gestão das políticas educacionais, especialmente, por parte das classes subalternizadas.

Assim, a municipalização ora assinalada, possibilitou ainda refletir sobre o papel do Conselho Municipal de Educação adjudicado ao exercício do controle social. Nesse sentido, esse Órgão precisa reconfigurar-se do ponto de vista político, como espaço legítimo e necessário para o exercício do poder, uma vez que lhe foi conferida a prerrogativa institucional, que o habilitou à promoção do diálogo da sociedade civil com o governo para a conquista da cidadania de interessa das classes subalternizadas.

Quanto ao eixo institucionalização do Sistema Municipal de Ensino, considerado para efeito desta pesquisa, em vista da compreensão da descentralização, deflagrada no município de Castanhal – PA, os dados permitiram que se fizesse inferência acerca desse processo, no período analisado, de modo que se concluísse que os aspectos apontados por Cury (2008), precisam se articular com as dimensões de controle social, estabelecidas como



possibilidade de exercício do poder político por parte das classes subalternizadas. Portanto, a partir dos aspectos concretos da realidade investigada, que podem ser denominados de fato, precisam ser considerado, para que haja uma possível transformação das condições educacionais (a exemplo da ampliação do número de unidades educacionais, em funcionamento no município), mediante a militância dos sujeitos sociais, inseridos nos espaços institucionalizados de participação política.

Nesse sentido, os demais aspectos denominados de normas, valor e direito, dentro da lógica instituída na legislação educacional, na forma de sistema de ensino, precisam ser igualmente considerados quando se discute a possibilidade do controle social, no contexto da descentralização e democratização das políticas educacionais, embora essa perspectiva de organização sistêmica reflita, no aspecto normativo, um modelo de Estado Racional Legal, de acordo com a acepção weberiana. Porém, o que deve motivar o debate acerca das políticas educacionais é, sobretudo, a dimensão de valor, compreendida, assim, como educação de qualidade, expressa, portanto, na forma de reconhecimento do direito de cidadania, para o atendimento de demandas advindas das classes subalternizadas. Na gestão da política educacional de Castanhal – PA, esses aspectos não se constituíram como elementos decisivos para a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino.

Quanto ao regime de colaboração, no contexto da descentralização da política educacional, a pesquisa demonstrou que essa possibilidade começou a ser sinalizada com a delegação de competência conferida ao município, provocando a reconfiguração do Sistema de Ensino, para o atendimento de demandas provenientes do Sistema Estadual. Com efeito, os dados da pesquisa documental, que registram essa experiência, demonstram que esse processo sugere muito mais uma transferência de responsabilidade de um ente federado para o outro, motivada por conveniências administrativas do ente estadual, uma vez que não foi acompanhado de um debate político, de modo a possibilitar o envolvimento da sociedade civil, representada pelas classes subalternizadas no Conselho Municipal de Educação. Assim, embora a delegação em referência seja registrada como uma experiência *sui generis*, no Estado do Pará, não significou, no período analisado, ampliação dos espaços de deliberação coletiva ou da maior participação da sociedade civil.

No que concerne à democratização da gestão, no contexto da descentralização da política educacional, como um dos eixos norteadores desse processo, a pesquisa demonstrou o funcionamento regular de Órgãos colegiados destinados ao controle social (Conselho Municipal do Fundef, o qual foi substituído, a partir de 2007, pelo Conselho Municipal do Fundeb; Conselho de Alimentação e o Conselho Municipal de Educação – Órgão integrante

do Sistema Municipal de Ensino), evidenciando, entretanto, algumas contradições, entre as quais se destaca o fato de os mesmos se encontrarem, institucionalmente, vinculados ao Poder Executivo Municipal, deixando, em alguns casos, de exercer suas funções com a devida autonomia política e administrativa, para que o controle social pudesse ser efetivado por parte da sociedade civil em relação às ações do governo.

A pesquisa revelou ainda que apesar de terem sido apontadas algumas contradições, as unidades educacionais da Rede Pública Municipal, passaram a observar o princípio da gestão democrática, com a composição de conselhos escolares (conforme relatório fornecido pela Secretaria Municipal de Educação e confirmado por meio das entrevistas). Este é um dado muito significativo, haja vista que 100% das escolas públicas de Castanhal - PA instalaram esse órgão colegiado. Considera-se, entretanto, que a existência de instâncias colegiadas, nas unidades educacionais, não é suficiente para assegurar a democratização das relações de poder que se estabelecem no espaço escolar. Ademais, argumenta-se sobre a necessidade de ampliação e de qualificação das estratégias de gestão democrática, no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de Castanhal – PA, para que a democracia participativa possa ser concretizada, por meio da atuação direta dos sujeitos sociais.

Todavia, a institucionalização política, em vista da participação da sociedade civil, por meio dos conselhos foi se constituindo como necessidade para o exercício do controle social. Com efeito, a descentralização, assim compreendida, em Castanhal - PA, como demonstrou este estudo, se encontrava ainda em processo de consolidação, no período considerado para a presente pesquisa, haja vista que o município continua expandindo sua rede escolas e implementando, na gestão das políticas educacionais, medidas advindas do Governo Federal, por meio dos Programas lançados pelo Ministério da Educação.

Tendo em vista esse movimento contraditório de descentralização, na gestão das políticas educacionais, estabeleceu-se como possibilidade de explicação do fenômeno investigado, o fato de que o Conselho Municipal de Educação, ao invés de ter se constituído como instância de democratização política, com a participação da sociedade civil (classes subalternizadas), para que exercesse o controle sobre as ações do governo, cumpriu muito mais um papel que informam ritos e procedimentos de um Estado burocrático gerencial, em detrimento das dimensões de controle social que foram sustentadas nesse trabalho, como possibilidade, por conseguinte, de democratização da estrutura estatal, por meio da participação das classes subalternizadas.

Dessa forma, o Órgão analisado comprova a existência de uma estrutura organizacional considerada rígida, hierarquizada, muito mais focada em resultados, em razão

de uma lógica produtivista, de modo que as articulações institucionais endógenas, que poderiam ser observadas, em favor do atendimento de demandas mais amplas, para o fortalecimento das instâncias colegiadas de funcionamento intervalar (a exemplo das Câmaras e Comissões provisórias de trabalho), não foram possibilitadas, em razão do modelo implantado, tornando-o, inclusive, incompatível com a concepção de controle social tratada nesta pesquisa.

Ressalta-se ainda que a composição política do Conselho Municipal de Educação, com a representação da sociedade civil e do governo, apesar das classes subalternizadas terem sido representadas, majoritariamente, entre os conselheiros, não representou maior influência na gestão das políticas educacionais. Todavia, em alguns momentos, constatou-se que a classe em referência tivesse acenado com a possibilidade de oferecer algumas resistências às proposições do governo, fato este identificado, sobretudo, por meio das entrevistas com representantes desta categoria dos trabalhadores da educação pública e nos registros das atas do período analisado.

Outro aspecto a ser destacado e que demonstra contradição nesse processo, diz respeito ao fato da participação dos sujeitos sociais, em termo de assiduidade às reuniões desse Órgão colegiado, ter sido motivada muito mais pela percepção de compensação remuneratória em forma de *jeton*, demonstrando-se, assim, que o fator econômico passa a exercer influência nesse contexto, contribuindo para que haja ameaça à politização das classes subalternizadas, que poderá ser mais facilmente cooptada pela instância governamental, tornando-se, por conseguinte, mais propensa à defesa de interesses que não correspondem diretamente às demandas de sua categoria ou de sua classe social. Em que pese esse aspecto, a média de frequência anual às reuniões, em todo o período analisado, ficou em torno de 80%, conforme o consignado em atas.

Porém, a pesquisa demonstrou que o índice considerado significativo de frequência, não se converteu no atendimento às dimensões de controle social, haja vista que os temas relacionados às políticas educacionais e que poderiam informar alguma iniciativa de participação da sociedade, atingiram os menores percentuais de discussão, por ocasião das reuniões do Conselho Municipal de Educação. Acrescenta-se ainda que esses temas ao serem pautados na agenda de trabalhos desse Órgão, nem sempre eram levados a efeito, conforme confirmação dos sujeitos sociais, por meio das entrevistas, demonstrando, assim, a baixa efetividade de ações, que poderiam ter impactado na gestão governamental.

Entende-se que essa baixa efetividade, passa necessariamente pela compreensão política dos sujeitos sociais acerca desse tema. A pesquisa evidenciou o fato de que há

posições díspares a respeito do assunto, seja pela falta de apropriação teórica seja pela falta de compreensão política e operacional acerca das dimensões de controle social, que precisariam ser observadas na atuação das instâncias colegiadas, por meio da representação da sociedade civil. Assim sendo, observou-se concepções que passaram desde interesses político-partidários à total negação da possibilidade do controle social ser efetivado, na gestão das políticas educacionais do município. Esses dados evidenciaram a necessidade de serem repensados os padrões de participação política nos espaços institucionalizados, embora tenham sido identificados, por ocasião das entrevistas, conselheiros conscientes de seu papel político nos processos que recomendam participação por parte das classes subalternizadas.

Portanto, ao eleger como dimensões constitutivas de controle ou eixos estruturantes (Dimensão Técnico-Fiscalizadora, Político-Propositiva e Ético-Avaliativa), que precisariam ser verificados de forma articulada e integrada na gestão das políticas educacionais do município (conforme Organograma apresentado à p. 209), a pesquisa, entretanto, comprovou que essas dimensões quando são verificadas na atuação do Conselho Municipal de Educação, por meio da participação da sociedade civil, ocorrem de maneira assimétrica, isto é, nem sempre de forma complementar de um aspecto ao outro. Assim, ao argumentar sobre a importância desse processo de gestão se efetivar, numa perspectiva democrática, por meio das dimensões aventadas neste trabalho, admitia-se, assim, que o controle social poderia ser considerado profícuo na gestão das políticas educacionais.

Dessa forma, quando se analisou, por exemplo, a Dimensão Técnico-Fiscalizadora, na atuação da sociedade civil, no Conselho Municipal de Educação, identificou-se algumas iniciativas a esse respeito, de maneira mais restrita à fiscalização de unidades educacionais do Sistema Municipal de Ensino, sem que se pudesse concluir que esse fato fosse informado, numa perspectiva mais ampliada, pela delegação de competência conferida ao município, a partir do ano de 2000.

Todavia, a dimensão ora mencionada, que se encerrou na ação fiscalizadora, ao nível micro, na gestão da política educacional, foi efetivada em detrimento de estratégias que assegurasse um acompanhamento mais sistemático de fiscalização dos recursos públicos, destinados ao financiamento da educação municipal, muito embora os sujeitos sociais entrevistados informassem que essa ação teria sido realizada por meio da representação do Conselho Municipal de Educação, nos colegiados que foram constituídos, no período considerado para esta pesquisa, tendo em vista a necessidade de fiscalização de recursos dos respectivos Fundos de Manutenção do Ensino Fundamental e, atualmente, da Educação Básica.

Essa forma de representação, a partir da determinação da Lei Federal Nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamentou o Fundeb, quando passou a ser adotada pelo município, a partir de 2007, sugere certa isenção política do Conselho Municipal de Educação, na medida em que apenas delega essas competências para que sejam cumpridas por representantes, eleitos entre seus pares, que nem sempre têm condições políticas de fazer o intercâmbio de informações, para a articulação com o Conselho Municipal do Fundeb.

Pode-se inferir ainda, com base nos aspectos analisados, que a Dimensão Técnico-Fiscalizadora deixou de ser observada numa perspectiva mais ampla, com a efetiva participação das classes subalternizadas, pelas razões, assim, apresentadas: centralização de decisões nas mãos do Poder Executivo, dificultando o acesso às informações necessárias ao exercício da ação fiscalizadora; falta de qualificação técnica dos conselheiros municipais de educação, que demonstraram desconhecimento de procedimentos a serem observados para o controle social dos recursos públicos, que foram investidos na educação municipal, a exemplo de peças e planos orçamentários, além da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município, entre outros.

No que diz respeito à Dimensão Político-Propositiva, a pesquisa comprovou que essa dimensão, em alguns momentos, deixou de ser considerada pelo Conselho Municipal de Educação, a partir, portanto, da aceção que está sendo adotada neste trabalho. Desse modo, constatou-se que a mesma encerrou-se numa dimensão consultiva e subsidiária às ações do governo restringindo-se, em algumas ocasiões, à legalização de unidades educacionais, deixando, assim, de cumprir o papel de mobilizador e articulador dos processos de participação da população ou de segmentos sociais, para que pudesse exercer alguma influência sobre a agenda dos governos, do período analisado.

Com efeito, a pesquisa corroborou o fato de que a Dimensão Político-Propositiva, ora tratada, estava muito mais relacionada à necessidade de desburocratização de processos de autorização de instituições educacionais do que propriamente com a discussão de políticas públicas, de modo que houvesse a participação direta das classes subalternizadas, como possibilidade, por conseguinte, do exercício da autonomia política do município, conquistada com a delegação de competência.

Não obstante à ênfase conferida à burocratização de processos submetidos às incumbências do Conselho Municipal de Educação, comprovou-se também posicionamentos políticos divergentes em relação a essa perspectiva restritiva do controle social, que tem trouxe prejuízos à efetivação da Dimensão Política-Propositiva. Portanto, alguns dos interlocutores da pesquisa admitiram que as classes subalternizadas pudessem ocupar os

espaços de deliberação acerca das políticas educacionais. Houve quem considerasse, nesse contexto, a possibilidade de serem firmadas alianças políticas, inclusive, com a instância governamental, para a pactuação de propostas que pudessem interessar a classe ora referida.

A pesquisa considerou ainda que um dos espaços mais significativos para o exercício da Dimensão Político-Propositiva diz respeito às ocasiões em que foram tratados, mais diretamente, com a participação das classes subalternizadas, representada no Conselho Municipal de Educação, os fóruns destinados à construção de políticas educacionais de Estado. Nesse sentido, a III Conferência Municipal de Educação, que aprovou o anteprojeto do Plano Municipal de Educação, pode ser considerada como um importante evento de natureza política, por meio do qual, se poderia verificar o nível de participação das classes subalternizadas, representada no Conselho Municipal de Educação.

Entretanto, os dados evidenciaram o fato de que o Órgão em referência não teve uma participação mais propositiva, no sentido de apresentar demandas para as políticas educacionais, por meio de uma postura institucionalmente mais autônoma, que pudesse servir para demarcar e, assim, caracterizar melhor sua participação política, embora a pesquisa tenha demonstrado que membros do CME tivessem sido envolvidos na organização e na realização da Conferência retro citada, contribuindo, entretanto, nos aspectos relacionados à logística e à infraestrutura.

Outro aspecto considerado, acerca da Dimensão Político-Propositiva, está diretamente associado à possibilidade do Conselho Municipal de Educação, exercer influência sobre a composição da agenda governamental. Comprovou-se, por meio das entrevistas e documentos analisados, entre os quais se encontravam nas atas das Reuniões Plenárias do Órgão, ora aludido, que a representação governamental argumentava ter exercido influência sobre as políticas educacionais, desenvolvidas pelos respectivos governos, do período analisado; ao passo que a sociedade civil, representada pelas classes subalternizadas, se posicionou no sentido contrário. Esse fato foi atribuído aos problemas relacionados à composição política do Órgão, na medida em que a representação do governo, apesar de minoritária, teria exercido maior influência nas pautas das reuniões, por meio de mecanismos, inclusive, de indução política, aspecto que pode ser corroborado, por meio das análises empreendidas, no contexto desta pesquisa.

Em relação à Dimensão Ético-Avaliativa, como um dos eixos estruturantes da concepção de controle social, sustentada neste trabalho, a mesma apresenta também algumas controvérsias. Pois, se por um lado os conselheiros admitiram ter participado da avaliação das políticas educacionais como compromisso ético-político; por outro, os documentos

analisados, atestam-no, de forma contrária, confirmando o entendimento expresso anteriormente, no sentido que as ações do Conselho Municipal de Educação, no período analisado, evidenciaram funções de caráter mais normativo, no que concerne à autorização e credenciamento de instituições educacionais, em detrimento de uma postura mais isenta e politicamente mais autônoma, no tocante à avaliação das ações empreendidas pelos governos, que exerceram seu respectivo mandato, no período considerado para a esta pesquisa.

Portanto, por meio deste estudo, pode-se comprovar, inclusive, nos relatórios de cada gestão, que a discussão e avaliação dos temas das políticas educacionais, implantadas no município, a partir da delegação de competência, até o último período analisado, não se constituiu em prioridade na dinâmica de trabalho do Conselho Municipal de Educação, aspecto que corrobora a existência de desafios relacionados ao controle social, por parte da sociedade civil e, mais diretamente, por meio das classes subalternizadas.

A pesquisa possibilitou ainda a identificação de alguns problemas, que teriam representado óbice para o desenvolvimento da Dimensão Ético-Avaliativa, entre os quais foram destacados: metodologias adotadas pelos Órgãos Oficiais de gestão das políticas públicas (Conselho Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Educação), consideradas ineficientes para a mobilização dos segmentos sociais; descréditos em relação aos fóruns avaliativos promovidos pelo Governo, os quais não traziam resultados práticos para as políticas educacionais; formas de condução dos eventos, com a indução dos representantes da instância governamental, nas reuniões do CME, para a consecução dos objetivos que interessassem, mais diretamente, ao governo, em detrimento dos interesses sociais mais amplos.

Considera-se que, a partir das dimensões assinaladas neste trabalho, o Conselho Municipal de Educação contribuiu para a consolidação de um modelo de Estado burocrático-gerencial, por meio de sua atuação, no contexto da gestão da política educacional de Castanhal – PA, deixando, assim, de reunir condições institucionais e políticas que pudessem possibilitar a participação da sociedade civil, no controle das ações desenvolvidas em decorrência das políticas governamentais. Dessa forma, confirmou-se a tese de que o modelo de Estado, informado pelas ações desse Órgão não contribuíram, efetivamente, para que as classes subalternizadas exercessem influências sobre a agenda governamental, sendo este papel assumido, de maneira mais decisiva pelo Poder Executivo, representado na composição desse Órgão.

Ante ao exposto, considera-se que o controle social, na sociedade capitalista atende, mormente, a uma lógica estabelecida pelo Estado Racional Legal, de modo que as instâncias

políticas de participação da sociedade civil passam a serem neutralizadas ou enfraquecidas pelas ações do poder hegemônico, exercido pela classe burguesa, cuja ideologia dominante é transmitida por meio dos ritos e procedimentos, que são incorporados à rotina dos Conselhos de Educação e dos demais órgãos colegiados de natureza equivalente.

Todavia, argumenta-se sobre a possibilidade de se oferecer alguma resistência ao modelo de dominação vigente, ainda hoje, por meio da construção de ações contra-hegemônicas, a serem assumidas pelas classes subalternizadas. Assim, tendo-se como referência a experiência de gestão descentralizada do município de Castanhal – PA, recomenda-se, na perspectiva de democratização da gestão estatal, algumas formas de enfrentamento político, para que haja maior reconhecimento da atuação da mencionada classe, na arena pública, quais sejam:

i) investimento em cursos de capacitação de conselheiros da sociedade civil, para que sejam instrumentalizados política e tecnicamente para atuar nos espaços públicos;

ii) compreensão das dimensões indissociáveis do controle social, as quais podem ser consideradas referências importantes para avaliar a efetividade das ações dos conselhos de educação, na gestão das políticas educacionais;

iii) articulação com as Instituições de Educação Superior, com o intuito de oferecer alternativas de formação continuada aos conselheiros, para que possam reunir melhores condições de participação na arena pública;

iv) estabelecimento de mecanismos próprios de monitoramento das políticas educacionais, envolvendo a participação da sociedade civil, como forma de ampliação da Dimensão Ético-Avaliativa;

v) ampliação dos espaços institucionalizados de participação, por parte dos segmentos da sociedade civil organizada, especialmente das classes subalternizadas, para composição da agenda das políticas educacionais;

vi) desenvolvimento de estratégias políticas que possibilitem que os interesses apresentados pela instância governamental não sejam prevaletentes na pauta de trabalho dos conselhos;

vi) definição de políticas educacionais voltadas às demandas majoritárias da população, a fim de combater, na arena pública, interesses corporativistas e/ou de tendências privatistas do interesse público. Para tanto, faz-se necessário que os conselhos continuem investindo no sentido da consistência de sua atuação política, devendo abrir-se, cada vez mais, aos fluxos e demandas dos movimentos sociais;



vii) superação de estruturas formais e burocráticas, que sugerem certa subordinação do funcionamento dos conselhos às rotinas do Órgão Executivo do Sistema de Ensino, no sentido, por exemplo, da mera apreciação e formulação de parecer a respeito das prestações de contas dos recursos públicos ou assessoramento de demandas de interesse da instância governamental;

viii) construção de canais de ampliação do acesso às informações acerca das políticas educacionais, visto que estas são estratégicas à atuação dos conselhos, no que tange aos processos deliberativos, o que poderá, inclusive, contribuir para a superação de uma postura, por vezes, marginal na atuação desses órgãos em relação às políticas educacionais, pois compreende-se, dessa forma, que esses colegiados não podem continuar apenas legitimando as políticas implementadas pelo governo; e

ix) definição e implementação de mecanismos e estratégias de avaliação e divulgação das decisões políticas desses conselhos, em favor da ampliação da esfera pública, visto que ainda há pouca repercussão das discussões feitas por esses colegiados no conjunto da sociedade.

Enfim, para que o controle social possa ser efetivado, de acordo com os interesses e demandas das classes subalternizadas, como forma de resistência ao modelo hegemônico, é necessário, acima de tudo, que a ideologia que sustenta o Estado capitalista seja questionada em seus princípios basilares, a fim de que novas bases políticas sejam erigidas na discussão dos temas de interesse público, como possibilidade de democratização da estrutura estatal, numa perspectiva gramsciana de Estado Ampliado, onde ocorre a disputa pela direção política.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Mariza. *Organização da Educação Nacional na Constituição e na LDB*. 3. ed. – Ijuí: Editora Unijuí, 2001 (Coleção educação).
- ABRUCCIO, Fernando Luiz. *Trajatória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 41, nº especial, 2007.
- ALVAREZ, Marcos César. *Controle Social notas em torno de uma noção polêmica*. São Paulo em Perspectiva, 18(1), 168-176, 2004.
- ALVES-MAZZOTTI, A. J. A «revisão da bibliografia» em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis – o retorno. In: BIANCHETTI, Lucídio & MACHADO, Ana Maria Neto (Organizadores). *A Bússola do Escrever*. Florianópolis: Ed. da UFSC; São Paulo: Cortez, 2002.
- AMBRÓSIO, José de Magalhães Campos & SANTOS, Maria Clara Oliveira. *Estado e Liberdade em Hegel*. Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em Brasília – DF, 2008.
- ANDREWS, C. W.; KOUZMIN, A. *O discurso da nova administração pública*. Revista Lua Nova, São Paulo, n. 45, p. 97-129, 2003.
- ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 1999.
- ANTUNES, Ricardo & ALVES, Giovanni. *As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital*. Educ. Soc. Campinas, vol. 25, nº 87, p. 335-351, maio/ago. 2004.
- ARELARO, Lisete Regina Gomes. *A ousadia de fazer acontecer o direito à educação: a experiência de gestão nas cidades de São Paulo e Diadema*. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade, DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira (orgs.), *Política e Trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte, Autêntica, 1999.
- ARRETCHE, Marta. *Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 18, nº 2 (2004).
- AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander, (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2002.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BATISTA, Paulo Nogueira. "A política externa de Collor - modernização ou retrocesso?" *Política Externa*, vol. 1, nº 4, São Paulo, Paz e Terra, 1993.
- BAUER, M.W.; GASKELL, G. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2002

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*/Norberto Bobbio; tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. (Pensamento crítico, 63).

\_\_\_\_\_, Norberto. *Diálogo em torno da república - os grandes temas da política e da cidadania*. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

\_\_\_\_\_, Norberto. *O futuro da democracia*. 9a ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política* (2 volumes). Trad. Carmen C. Varrialle, Gaetano Loiai Mônaco, João Ferreira, Luis Guerreiro Pinto Cacaís, Renzo Dini. Brasília: UnB, 2004.

\_\_\_\_\_, *Os intelectuais e o poder: dúvidas e opções dos homens de cultura na sociedade contemporânea*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Unesp, 1997.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. *Investigação qualitativa em Educação: fundamentos, métodos e técnicas*. In: *Investigação qualitativa em educação*. Portugal: Porto Editora, 1994, p. 15-80.

BORDIGNON, Genuíno. *Gestão da Educação no município: Sistema, Conselho e Plano*. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009 - (Educação Cidadã; 3).

BOTTOMORE, T. *Dicionário do Pensamento Marxista*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2012.

BOUDON, R.; BOURRICAUD, F. *Dicionário Crítico de Sociologia*. São Paulo: Ática, 1993, 953p.

BRASIL, CNE/CEB. Parecer 30/2000. Solicita pronunciamento, tendo em vista o Parecer CEB 04/2000. Brasília, *Diário Oficial da União*, 20 dez. 2000.

\_\_\_\_\_, *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_, Constituição da República, de 24 de fevereiro de 1891.

\_\_\_\_\_, Constituição da República, de 16 de julho de 1934.

\_\_\_\_\_, Constituição da República, de 10 de novembro de 1937.

\_\_\_\_\_, Constituição da República, de 18 de setembro de 1946.

\_\_\_\_\_, Constituição da República, de 24 de janeiro de 1967.

\_\_\_\_\_, Constituição da República, de 17 de outubro de 1969.

\_\_\_\_\_, Decreto-Lei 200 de 1967, de 25 de fevereiro de 1967.

\_\_\_\_\_, Decreto-Lei 6.003, de 28 de dezembro de 2006.

\_\_\_\_\_, Documento de referência da 1ª Consocial.

\_\_\_\_\_, Documento de Referência da Conferência Nacional Escolar Indígena, 2009.

\_\_\_\_\_, *Documento Final da Conferência Nacional de Educação – CONAE/2010*. Brasília, Distrito Federal, 2010.

\_\_\_\_\_, *Documento Referência da Conferência Nacional de Educação – CONAE/2014*. Brasília, Distrito Federal, 2014.

\_\_\_\_\_, Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, que modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, e dá nova redação ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

\_\_\_\_\_, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. O novo pacto federativo. Rio de Janeiro: IBAM, 1994 a.v. 1.

\_\_\_\_\_, Lei 101, de 04 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

\_\_\_\_\_, Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011.

\_\_\_\_\_, Lei 8.913, de 12 de julho de 1994.

\_\_\_\_\_, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

\_\_\_\_\_, Lei nº 10.832, de 10 de dezembro de 2003.

\_\_\_\_\_, Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005, que altera a LDB e torna obrigatória a matrícula das crianças de seis anos de idade no Ensino Fundamental.

\_\_\_\_\_, Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, que altera a LDB e amplia o Ensino Fundamental para nove anos de duração, com a matrícula de crianças de seis anos de idade e estabelece prazo de implantação, pelos sistemas, até 2010.

\_\_\_\_\_, Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007.

\_\_\_\_\_, Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

\_\_\_\_\_, Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

\_\_\_\_\_, Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964.

\_\_\_\_\_, Lei nº 4024 de 20 de dezembro de 1961, que fixa diretrizes e bases da educação nacional.

\_\_\_\_\_, Lei nº 5692 de 11 de agosto de 1971, que fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências.

\_\_\_\_\_, Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

\_\_\_\_\_, Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998.

\_\_\_\_\_, Lei nº 9424, de 29 de outubro de 1996.

\_\_\_\_\_, Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Legislação*, Brasília, DF, dez. 1996.

\_\_\_\_\_, Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006.

\_\_\_\_\_, Plano Diretor da Reforma do Estado, de 21 de setembro de 1995.

\_\_\_\_\_, Projeto de Lei nº 8.025, de 15 de dezembro de 2010.

\_\_\_\_\_, Projeto de Lei nº 8.035/2010.

\_\_\_\_\_, Resolução nº 095, de 29 de setembro de 2003 – CEE.

\_\_\_\_\_, Resolução nº 38/2009, de 16 de julho de 2009 – CD/FNDE.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma do Estado dos anos 90 crise e reforma*. Via <http://www.mare.gov.br/reforma>, 3 jun., 1997.

\_\_\_\_\_, Luiz Carlos. *Democracias, Estado Social e Reforma Gerencial*. Revista de Administração e Economia (ERA). São Paulo, SP. Volume 50, n. 01, jan-mar de 2010, p. 112-116.

\_\_\_\_\_, L. C. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

\_\_\_\_\_, L. C.; GRAU, N. C. (orgs). *O Público não-estatal na reforma do Estado*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008.

CAMPOS, Edval Bernardino. *Conselhos de políticas setoriais no ambiente municipal: estudo de caso comparativo entre Ananindeua, Belém e Marituba*. Tese de Doutorado, 2007.

CASASSUS, Juan. *A centralização da educação*. Fundação Carlos Chagas, Cadernos de Pesquisa, n 95. São Paulo: FCC, 1995.

CASTANHAL. *Lei Municipal nº 016*, de 03 de julho de 2000, que cria o Sistema Municipal de Ensino.

\_\_\_\_\_. *Lei Municipal nº 019/200*, de 25 de agosto de 2000, que cria o Conselho de Alimentação – CAE.

\_\_\_\_\_. *Lei Municipal, Nº 046*, de 08 de novembro de 2012, que aprova o Plano Municipal de Educação.

\_\_\_\_\_. *Lei Nº 014*, de 16 de abril de 2012, que trata da reformulação e da atualização da Lei do SME.

\_\_\_\_\_. *Lei Nº 015, de 04 de janeiro de 2006*, que estabelece a vigência do Plano, para o período de 2007 a 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei Nº 076, de 29 de setembro de 1992*, que cria o Conselho Municipal de Educação.

CASTRO, Domingos Poubel de. *Auditoria e controle interno na administração pública: evolução do controle: do código de Contabilidade de 1922 até a criação da CGU em 2003: Guia para atuação das auditorias e organização dos controles internos nos Estados, municípios e ONGs*. São Paulo: Atlas, 2008.

CHAUÍ, Marilena. *Convite à Filosofia*. 3ª ed. São Paulo: Editora Ática, 1995.

CHIZZOTTI, Antonio. *Pesquisa em ciências humanas e sociais*, 10 ed. – São Paulo: Ed. Cortez, 2008.

CORREIA, Maria Valéria Costa. *Desafios para o controle social: subsídios para a capacitação de conselheiros de saúde*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

\_\_\_\_\_, Maria Valéria Costa. *O Conselho Nacional de Saúde e os Rumos da Política de Saúde Brasileira: mecanismos de controle social frente às condicionalidades dos organismos financeiros internacionais*. Tese de Doutorado, 2005. 342 pp.

COUTINHO, C. N. *Um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro, Campus, 1989.

\_\_\_\_\_, Carlos Nelson. *Contra a corrente. Ensaios sobre democracia e socialismo*. São Paulo: Cortez, 2000. (1999).

CURY, Carlos Roberto Jamil, *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 168-200.

\_\_\_\_\_, Carlos Roberto Jamil, *Contra a Corrente: Ensaios sobre Democracia e Socialismo*, 2e. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_, Carlos Roberto Jamil. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.

\_\_\_\_\_, Carlos Roberto Jamil. *Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas*. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto & AGUIAR, Márcia Angela da S. *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos* (orgs.) 6. ed., São Paulo: Cortez, 2008.

DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DARHL, Robert A. *Poliarquia: Participação e Oposição*. 1ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. - (Clássicos; 9).

DUARTE, Marisa R. T. *O conceito de controle social e a vinculação de recursos à educação* 2005. [HTTP://anped.org.br/reunioes/29](http://anped.org.br/reunioes/29).

DURIGUETTO, Maria Lúcia. *Sociedade Civil e democracia: um debate necessário*. São Paulo: Cortez, 2007.

DURKHEIM, É. *A divisão do Trabalho Social*, 1999.

\_\_\_\_\_, É. *As Regras do Método Sociológico*; tradução Paulo Neves; revisão da tradução Eduardo Brandão. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FAORO, Raimundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro, Globo, 2001.

FIORI, J.L. “*A governabilidade democrática na nova ordem econômica*”. *Novos Estudos no 43*, São Paulo: Cebrap, 1995.

FOUCAULT, M. *Vigiar e Punir*. Petrópolis: Vozes, 1997.

GADOTTI, Moacir, 2000. “*Educar para e pela Cidadania*”. In: RATTNER, Henrique, org., 2000. *Brasil no limiar do século XXI: alternativas para a construção de uma sociedade sustentável*. São Paulo: EDUSP, pp. 289-307.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991. 207 p.

\_\_\_\_\_, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. - 6. ed. - São Paulo : Atlas, 2008.

GOHN, M. G. M. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. 1a ed. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. *Avaliação de Políticas Sociais e Cidadania: pela ultrapassagem do modelo funcional clássico*. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. São Paulo: Veras Editora: 2001.

GRACINDO, Regina Vinhaes, *LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares*, Iria Brzezinski (org.), São Paulo: Cortez, 2008.

GRAMSCI, A. *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999-2001.

\_\_\_\_\_, A. *La costruzione del Partido Comunista*. Turim: Einaudi, 1971, p. 130.

\_\_\_\_\_, A. Alguns temas da questão meridional. In: *Temas de Ciências Humanas*, vol. 1, São Paulo: Grijalbo, 1977, p. 19-46.

\_\_\_\_\_, A. *Cadernos do cárcere*. V. 1: *Introdução ao estudo da filosofia. A filosofia de Benedetto Croce*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. 494p.

\_\_\_\_\_, A. *Cadernos do Cárcere*, volume 3. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000b.

\_\_\_\_\_, A. *Cartas do Cárcere*. Tradução de Noênio Spínola. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

\_\_\_\_\_, A. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

GUTIERRES, D. V. Guimarães. *A municipalização do ensino no município de Altamira/PA e suas implicações para a democratização educacional*. Porto Alegre, 2010. Tese de Doutorado, 367.

HAVEY, David. *A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola, 1993.

HEGEL. G.W.F. *Princípios da filosofia do direito*. Tradução de Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

HELD, David. *Modelos de Democracia*. Belo Horizonte Paideia, 1987.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. São Paulo: Editora Martin Claret Ltda, 2007.

JARRY, Elena Viveiros e VIEIRA, Maria de Fátima Vieira dos Santos. *Municipalização do ensino: discurso e condições concretas de implantação*. In: INEP Série Documental: Relatos de Pesquisas, n. 12, out./1993.

HORA, D. L. (1997). *Das formulações do currículo à concepção necessária do currículo em construção*. NHANBOÉ, Belém: UNAMA, v. 6, n.º 2. pp. 28-33.

LIBÂNEO, José C. *Organização e gestão da escola*. 2a.. ed. Goiânia: Alternativa, 2001. 259 p.

LIGUORI, Guido. *Roteiros para Gramsci*. Rio de Janeiro: EDUFRRJ, 2003.

LIMA, Licínio C. (1988), *Gestão das escolas secundárias*. A participação dos alunos, Lisboa, Livros Horizonte.

\_\_\_\_\_, Licínio C. (2000), *Administração escolar em Portugal: da revolução, da reforma e das decisões políticas pós-reformistas*. in Afrânio Catani & Romualdo Oliveira (orgs.), *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil*, Belo Horizonte, Autêntica, 41-76.

\_\_\_\_\_, Licínio C. *A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

LIMA, Francisco W. C. (2010). *“O Controle Social no Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua – PA: Desafios e Possibilidades*.



\_\_\_\_\_, Francisco Willams Campos, 2012. *O Controle Social no sistema municipal de ensino: desafios e possibilidades*. Belém: Ponto Press, 2012.

VIEIRA, Liszt. "Cidadania e Controle Social" Bresser Pereira e Grau, Nuria C. (Orgs) *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro, Ed FGV, 1999.

LOBO, T. *Exclusão social e transição para a modernidade*. In: VELLOSO, J.P.R. e ALBUQUERQUE, R.C. (orgs.) *Modernidade e pobreza*. — São Paulo: Livraria Nobel SA, 1994. p. 296-301.

LOCKE, John. *Carta sobre a tolerância*. Lisboa: Edições 70, 2000.

LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*. São Paulo: Clube do Livro Liberal, 2008.

MARX, K. & ENGELS, F. *O Dezoito Brumário de Louis Bonaparte*. 4. ed., São Paulo: Centauro, 2006.

\_\_\_\_\_, F. *O manifesto comunista*. Tradução Maria Lucia Como. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998 a. Karl Marx e Friedrich Engels, *A ideologia alemã*. Tradução Luis Cláudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1998b.

\_\_\_\_\_, Friedrich. *Manifesto do partido comunista*. Porto Alegre: L&PM, 2006.

MARX, Karl. *Teses sobre Feuerbach*, in: em Bruxelas, sob o título "1) ad Feuerbach " em 1845;

\_\_\_\_\_, K. *Teorias da mais-valia*. São Paulo: Difel, 1980.

\_\_\_\_\_, Karl. *Formações Econômicas Pré-Capitalistas*. 5. Ed., Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra S/A, 1986.

\_\_\_\_\_, Karl. *Manuscritos Econômicos 1861 a 1863*.

\_\_\_\_\_, Karl. *O Capital (crítica da economia política)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980. Livros 1 e 3. V. 1, 2, 4 e 5.

\_\_\_\_\_, Karl. *O Capital*. 1969.

MEIRELLES, Ely Lopes. 1993. *Direito Municipal Brasileiro*, 6<sup>a</sup> ed., São Paulo, Malheiros.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *O financiamento da educação no Brasil*. São Paulo: EPU, 1987.

MENEZES, J. M. F. *Descentralização, municipalização: democratização? - a tensão entre centralização da educação na Bahia*. *Educação e Contemporaneidade*: revista da FAEEBA, Salvador, BA, v. 8, n. 12, p. 153-182, jul./dez. 1999.

MÉSZÁROS, István. *A Educação para além do capital*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

\_\_\_\_\_, István. *O Século XXI socialismo ou barbárie?*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.

MINAYO, M. C. de S. (Org). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MOACYR, Primitivo. *A instrução e as províncias: Subsídios para a História da Educação no Brasil – 1835-1889*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 3 volumes, 1939-1940.

MONTAÑO, Carlos. DURIGUETTO, Maria Lúcia. *Estado, Classe e Movimento Social*. São Paulo: Cortez, 2011.

NASCIMENTO, Jorge C. *Municipalização do ensino, debate e conjuntura*. Cadernos de Pesquisa, Fundação Carlos Chagas, n. 60, p. 45-47, 1987.

NASSUNO, Marianne. *O Controle Social nas Organizações Sociais no Brasil*, 1999.

NETO, Artur Bispo dos Santos. *Os limites da concepção hegeliana do Estado em Princípios da Filosofia do Direito*. Polymatheia – Revista de Filosofia. Fortaleza, Vol. V, Nº 7, 2009.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Potência, limites e seduções do poder*. 2008. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

\_\_\_\_\_, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. *Planejamento Estratégico Conceitos, Metodologia Práticas*. Editora Atlas, 2008.

\_\_\_\_\_, Cleiton et al. *A municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, (2000)

PARÁ, Decreto-Lei Estadual nº 4.505.

\_\_\_\_\_, Lei nº 600, de 28 de janeiro de 1932.

PEREIRA, Potyara A. *Política social: temas & questões*. São Paulo: Cortez, 1997.

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

PUGLISI, Maria Laura; FRANCO, Barbosa. *Análise de conteúdo*. 2. ed. Brasília: Líber Livro, 2005.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera pública e os conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_, Raquel. *Gestão Pública e a Questão Social na Grande Cidade*, Revista Lua Nova, São Paulo, 69: 13-48, 2006.

ROMÃO, José Eustáquio, 2010. *Sistemas municipais de educação: a LDB e a educação No município*. São Paulo: Instituto Paulo Freire.

ROSEMBERG, F. *O movimento de mulheres e a abertura política no Brasil: o caso da creche*. Cadernos de Pesquisa. São Paulo (51): 73-79, Nov/1984.

ROUSSEU, Jean-Jaques. *O Contrato Social*. São Paulo, Escala Educacional: 2012

SADER, Emir (org.). *Gramsci: poder, política e partido*. Tradução: Eliana Aguiar – 2. Ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2012.

SALGADO, Joaquim Carlos. *A Ideia de Justiça em Hegel*. São Paulo: Loyola, 1996.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de (organizadores). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SANTOS, T.F.A.M.: *A centralidade da educação na sociedade do futuro*. Revista de Administração Educacional. Recife-PE: Centro de Educação da Universidade Federal de Pernambuco, v. 1, n. 2 jan/jun. 1998.

SANTOS, T. F. A. M. ; GUTIERRES, Dalva Valente . *A Parceria Público-Privada na Gestão da Educação em Altamira-PA*: Revista da Faculdade de Educação (Universidade do Estado de Mato Grosso), v. Único, p. 39-59, 2013.

SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos & OLIVEIRA, Regina Cestari de. *O Controle Social e as Parcerias entre Governos Municipais e o Instituto Ayrton Senna*. In: Gestão Municipal da Educação e as Parcerias com o Instituto Ayrton Senna. ADRIÃO, Theresa & PERONI, Vera (orgs.). Goiânia: Funape; Recife: Anpae, 2013.

SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. *Gestão Educacional Democrática e o Controle Social*. In: Políticas para a Educação Superior no Brasil: velhos temas e novos desafios. São Paulo: Xamã, 2009, p 109-125.

SARI, Marisa Timm. ABREU, Mariza, RODRIGUES, Mercedes. *“Regime de colaboração entre os sistemas de ensino”*. Porto Alegre, 1997.

SAVIANI, Dermeval. *Sistemas de Ensino e Planos de Educação: o âmbito dos municípios*. Educação & Sociedade, Campinas, v. XX, n. 69, p. 119-136, 1999.

\_\_\_\_\_, Dermeval (2008b). *“Desafios da construção de um sistema nacional articulado de educação”*. Trabalho, Educação e Saúde, vol. 6, n. 2, jul.-out., 2008, p.213-231

SEMERARO, Giovanni. *Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia*. Petrópolis, Vozes: 1999.

\_\_\_\_\_, Giovanni. *O social e o político no pensamento de Gramsci*. In: AGGIO, Alberto. Gramsci: a vitalidade de um pensamento. São Paulo: Editora UNESP, 1998.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. *Política Educacional*. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SILVA, I. G. *Democracia e participação na “reforma” do estado*. São Paulo: Cortez, 2003.

SIMIONATTO, Ivete. *GRAMSCI: sua teoria, incidência no Brasil, influência no serviço social*. São Paulo: Cortez, 2011.

SOUSA, Sandra Zákia Lean de. *Revisando a teoria da avaliação da aprendizagem*. In: SOUZA, Clarilza Prado de (org.) *Avaliação do rendimento escolar*. 2 ed. Campinas: Papirus, 1993.

SOUZA, In: *Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas de Educação*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004.

STEIN, R.H. *A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão teórico-conceitual)*. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, ano 18, n.54, p.75-96, jul. 1997.

TATAGIBA, Luciana. *Os gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil*. In: DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TARDIF, Maurice. *Saberes Docentes e Formação Profissional*, Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

TEIXEIRA, Anísio. *A Escola Parque da Bahia*. *Revista brasileira de estudos pedagógicos*, Brasília, n. 106, v. 47, p. 246-253, 1967.

TOBAR, F. *O Conceito de Descentralização: Usos e Abusos*. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 05, p. 31–51, 1991.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. V. 1 e 2. Brasília, DF. Editora Universidade de Brasília, 1999.

\_\_\_\_\_, Max. *Ética protestante e o Espírito do capitalismo*. São Paulo: Editora Pioneira, 2011.

\_\_\_\_\_, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília-DF: Editora UnB. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004. v. 2, p. 187-356 e 517-568.

WERLE, Flávio Obino Corrêa. *CMEs nos estado do Rio Grande do Sul: gênese e institucionalização*. In: SOUZA, Donald Bello de. *Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil: criação, implantação e funcionamento*. São Paulo, Loyola, 2013.

YIN, R.K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

## SITES PESQUISADOS:

<http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013>

<http://censo2010.ibge.gov.br>

[www.idesp.pa.gov.br](http://www.idesp.pa.gov.br)

[www.castanhal.pa.gov.br](http://www.castanhal.pa.gov.br)

<http://www.fnde.gov.br/programas/caminho-da-escola>

<http://www.fnde.gov.br/fnde>

<http://www.educacional.com.br/legislacao>

## APÊNDICES

## ROTEIRO (1): SECRETÁRIOS (AS) MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

### I - IDENTIFICAÇÃO

Nome: \_\_\_\_\_ Sexo: \_\_\_\_\_

Profissão: \_\_\_\_\_ Idade: \_\_\_\_\_

Escolaridade: \_\_\_\_\_

Período em que foi Secretário (a): \_\_\_\_\_

### II – ROTEIRO DE QUESTÕES

EIXOS	QUESTÕES
<b>ASPECTOS GERAIS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entendimento de controle social.</li> <li>Competência para o exercício do controle social no SME.</li> <li>Acompanhamento das ações do governo pelo CME.</li> <li>Relacionamento com os movimentos sociais e instâncias de participação política, a exemplo do Poder Legislativo com assento no CME.</li> </ul>
<b>DIMENSÃO TÉCNICO-FISCALIZADORA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Critérios e prioridades assumidas para a aplicação dos recursos públicos.</li> <li>Dados e informações consideradas necessárias para o acompanhamento do CME, acerca das políticas educacionais.</li> <li>Condições políticas e institucionais do CME para exercer a função fiscalizadora em relação ao trabalho desenvolvido pela Secretaria de Educação.</li> <li>Infraestrutura e logística para o exercício da função técnico-fiscalizadora.</li> <li>Denúncias apresentadas pelo CME durante a gestão do então secretário (a).</li> <li>Desenvolvimento de programas sistemáticos de formação para gestores e sociedade civil.</li> </ul>
<b>DIMENSÃO POLÍTICO-PROPOSITIVA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prioridades assumidas na gestão da política educacional, no período em que foi Secretário (a) Municipal de Educação.</li> <li>Fatores determinantes para a definição de políticas educacionais.</li> <li>Espaços para a proposição acerca das políticas educacionais.</li> <li>Participação do CME na discussão das políticas educacionais.</li> <li>Demandas e proposições apresentadas pelo CME à Secretaria Municipal de Educação, durante a gestão do então secretário (a).</li> <li>Compreensão a respeito da Função das Conferências Municipais de Educação.</li> <li>Relação do governo com os Sindicatos, especialmente dos professores da Rede Pública de Ensino.</li> </ul>
<b>DIMENSÃO ÉTICO-AVALIATIVA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Avaliação sobre a gestão educacional do município no período em que foi Secretário (a) de Educação.</li> <li>Maiores desafios enfrentados pelo município na gestão das políticas educacionais, no período em que foi secretário (a).</li> <li>Tratamento dado aos problemas de evasão e repetência.</li> <li>Avaliação sobre a relação política com o CME.</li> <li>Mudanças na educação do município com a delegação de competência conferida pelo CEE/PA (Implicações sobre o trabalho desenvolvido pela Secretaria de Educação).</li> <li>Avaliação acerca de sua participação com membro nato do CME.</li> <li>Divergência de opiniões em relação ao trabalho da Secretaria de Educação.</li> <li>Prática de monitoramento e de avaliação sobre as políticas públicas que envolva representantes da sociedade civil organizada.</li> </ul>

## ROTEIRO (2): PRESIDENTES (AS) DO CME

### I - IDENTIFICAÇÃO

Nome: \_\_\_\_\_ Sexo: \_\_\_\_\_

Profissão: \_\_\_\_\_ Idade: \_\_\_\_\_

Escolaridade: \_\_\_\_\_

Período em que foi Presidente (a): \_\_\_\_\_

### II – ROTEIRO DE QUESTÕES

EIXOS	QUESTÕES
<b>ASPECTOS GERAIS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entendimento de controle social.</li> <li>• Competência para o exercício do controle social no SME.</li> <li>• Acompanhamento das ações do governo pelo CME.</li> <li>• Relacionamento com os movimentos sociais e instâncias de participação política, a exemplo do Poder Legislativo com assento no CME.</li> <li>• Instituição/segmento que representa no CME.</li> <li>• Forma de presidir o CME (centralização ou descentralização de poder).</li> </ul>
<b>DIMENSÃO TÉCNICO-FISCALIZADORA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Critérios e prioridades assumidas para a aplicação dos recursos públicos.</li> <li>• Dados e informações consideradas necessárias para o acompanhamento do CME, acerca das políticas educacionais.</li> <li>• Condições políticas e institucionais do CME para exercer a função fiscalizadora em relação ao trabalho desenvolvido pela Secretaria de Educação.</li> <li>• Infraestrutura e logística para o exercício da função técnico-fiscalizadora.</li> <li>• Denúncias apresentadas pelo CME durante o mandato do Presidente.</li> <li>• Relação/articulação com os órgãos de controle estatal (TCM, MP, Câmara) com os demais órgãos de controle social da política educacional (CMFUNDEF, CMFUNDEB, CAE).</li> </ul>
<b>DIMENSÃO POLÍTICO-PROPOSITIVA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prioridades assumidas na gestão da política educacional, no período em que foi Presidente (a) do CME.</li> <li>• Fatores determinantes para a definição de políticas educacionais.</li> <li>• Espaços para discussão e proposição acerca das políticas educacionais.</li> <li>• Participação do CME na discussão das políticas educacionais.</li> <li>• Demandas e proposições apresentadas pelo CME à Secretaria Municipal de Educação durante o seu mandato.</li> <li>• Compreensão a respeito da Função das Conferências Municipais de Educação.</li> </ul>
<b>DIMENSÃO ÉTICO-AVALIATIVA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação sobre a gestão educacional do município no período em que foi Presidente(a) do CME.</li> <li>• Prática de monitoramento e de avaliação sobre as políticas públicas que envolva representantes da sociedade civil organizada.</li> <li>• Maiores desafios enfrentados pelo município na gestão das políticas educacionais, no período em que foi Presidente (a)</li> <li>• Enfrentamento dos problemas educacionais do município.</li> <li>• Mudanças na educação do município com a delegação de competência conferida pelo CEE/PA (Implicações sobre o trabalho desenvolvido pela Secretaria de Educação).</li> <li>• Temas considerados prioritários para as reuniões plenárias do CME.</li> <li>• Publicização das decisões do CME e sobre as políticas educacionais implementadas no município.</li> </ul>



### ROTEIRO (3): REPRES. INSTITUIÇÕES/ENTIDADES/SEGMENTOS

#### I - IDENTIFICAÇÃO

Nome: \_\_\_\_\_ Sexo: \_\_\_\_\_

Profissão: \_\_\_\_\_ Idade: \_\_\_\_\_

Escolaridade: \_\_\_\_\_

Entidade/Segmento/Instituição (a): \_\_\_\_\_

Período em que foi conselheiro (a) \_\_\_\_\_

#### II – ROTEIRO DE QUESTÕES

EIXOS	QUESTÕES
<b>ASPECTOS GERAIS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entendimento de controle social.</li> <li>• Competência para o exercício do controle social no SME.</li> <li>• Conhecimento sobre o papel do CME e sua função.</li> <li>• Conhecimento acerca dos objetivos do CME em relação à educação do município.</li> <li>• Instituição/segmento que representa no CME e a contribuição dessa instituição/entidade para a gestão da política educacional.</li> <li>• Motivações para participar do CME na condição de representante de sua entidade/instituição.</li> </ul>
<b>IMENSÃO TÉCNICO-FISCALIZADORA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação sobre a aplicação dos recursos públicos nas reuniões do CME.</li> <li>• Acesso aos dados e informações consideradas necessárias para o acompanhamento do CME, acerca das políticas educacionais.</li> <li>• A função fiscalizadora exercida pelo CME em relação ao trabalho desenvolvido pela Secretaria de Educação.</li> <li>• Condições do CME (estrutura física e logística) para o exercício da função fiscalizadora.</li> <li>• Denúncias apresentadas pela entidade/instituição que representa.</li> <li>• Acompanhamento do trabalho desenvolvido pelos demais órgãos de controle social da política educacional (CMFUNDEF, CMFUNDEB, CAE).</li> <li>• Conhecimento acerca da legislação educacional do município e/ou a respeito de contabilidade pública (peças orçamentárias, planilhas, entre outros).</li> <li>• Conhecimento em relação ao controle social e sobre a operacionalização técnica das políticas, incluindo desde o significado da terminologia usada até a organização, os programas e serviços, as formas de financiamento e o orçamento público.</li> <li>• Participação nas discussões sobre as questões de natureza educacional apresentadas nas reuniões do CME.</li> </ul>

<p style="text-align: center;"><b>DIMENSÃO POLÍTICO- PROPOSITIVA</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interesses que defende nas reuniões do CME.</li> <li>• Demandas apresentadas nas reuniões do CME.</li> <li>• Prioridades a serem assumidas na gestão da política educacional.</li> <li>• Fatores determinantes para a definição de políticas educacionais.</li> <li>• Espaços para discussão e proposição acerca das políticas educacionais.</li> <li>• Participação da entidade/instituição que representa na discussão das políticas educacionais.</li> <li>• Demandas e proposições apresentadas pela entidade/instituição para a educação do município.</li> <li>• Compreensão a respeito da Função das Conferências Municipais de Educação.</li> <li>• Participação nas Conferências Municipais de Educação e em outros Fóruns de discussão das políticas educacionais.</li> <li>• Mobilização dos segmentos sociais, por parte do CME, para que participem da discussão dos temas educacionais.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>DIMENSÃO ÉTICO- AVALIATIVA</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação a respeito da gestão educacional do município no período em que foi conselheiro do CME.</li> <li>• Maiores desafios enfrentados pelo município na gestão das políticas educacionais, no período em que conselheiro (a).</li> <li>• Tratamento dado pelo Poder Público aos problemas educacionais do município.</li> <li>• Mudanças na educação do município com a delegação de competência conferida pelo CEE/PA (Implicações sobre o trabalho desenvolvido pela Secretaria de Educação e pelo CME).</li> <li>• Assuntos prioritários para as pautas das reuniões plenárias do CME.</li> </ul>

**MAPA DE ANÁLISE DAS ATAS DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CASTANHAL – PA**

DATA	Nº CONS.	DIMENSOES			ASSUNTO/TEMA	REGISTRO	COMENTARIOS/CATEGORIAS
		DTF	DPP	DEA			

**Legenda:**

DTF: Dimensão Técnico-Fiscalizadora

DPP: Dimensão Político-Propositiva

DEA: Dimensão Ético-Avaliativo

**MÉDIA DE FREQUÊNCIA DOS CONSELHEIROS NAS REUNIÕES DO CME**

MESES	2000	2001	G	SC	2002	2003	G	SC	2004	2005	G	SC	2006	2007	G	SC	2008	2009	G	SC	2010	2011	G	SC	
JAN																									
FEV																									
MAR																									
ABR																									
MAI																									
JUN																									
AGO																									
SET																									
OUT																									
NOV																									
DEZ																									
TOTAL																									
MEDIA ANUAL																									
MEDIA BIENAL																									

LEGENDA:

G: Governo

SC: Sociedade Civil