

Federalismo e relações intergovernamentais no fortalecimento dos órgãos colegiados do município de Riachuelo/RN

Federalism and intergovernmental relations in strengthening of the collegiate agencies in the city of Riachuelo/RN

Daniela Cunha Terto

Instituição Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte – IFRN, Brasil

E-mail: daniela.terto@ifrn.edu.br

Alda Maria Duarte Araújo Castro

Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Brasil

E-mail: aldacastro01@hormail.com

Recebido: 15/12/2017 – Aceito: 22/12/2017

Resumo

O artigo objetiva avaliar se o inter-relacionamento entre o governo federal e o município de Riachuelo/RN por meio do Plano de Ações Articuladas – PAR, proporcionou avanços na gestão democrática local. Para tanto, serão analisados os seguintes indicadores: Conselhos escolares (CE) e o Conselho Municipal de Educação (CME) no PAR da cidade para os períodos de 2007 a 2011 e 2011 e 2014. A pesquisa foi realizada adotando a revisão bibliográfica, a análise documental e a realização de entrevistas. A pesquisa identificou que há assimetrias no federalismo brasileiro e nas relações que se estabelecem entre os diferentes entes da federação, comprometendo assim a consolidação do pacto federativo brasileiro. Quanto ao PAR do município em análise, as relações entre governo federal e município não conseguiram alcançar os objetivos estabelecidos quanto à execução das ações elencadas no Plano, inclusive aquelas relacionadas a efetivação da gestão democrática. Esse objetivo, no entanto, é algo a ser construído processualmente. O desafio de democratizar a gestão é complexo e não se supera apenas com ações pontuais. Democratizar a gestão requer o rompimento da centralização de poder não só na escola, mas nas diferentes esferas da sociedade civil.

Palavras-chave: Relações Intergovernamentais; Gestão Democrática; Plano de Ações Articuladas.

Abstract

The article aims to evaluate if the interrelationship between the municipality of Riachuelo / RN and the Union through the Articulated Actions Plan provided advances in local democratic management. To do so, the following indicators will be analyzed: School councils (CE) and the Municipal Council of Education (CME) in the PAR of the municipality from the periods of 2007 to 2011 and 2011 and 2014. The procedures adopted were: literature review, documentary and semi-structured interviews with members of the local technical team to elaborate the Riachuelo PAIR. The results show that Brazilian federalism and the intergovernmental relations established in it show asymmetries, thus compromising the implementation of the federative pact in Brazil. The interrelationship between the Union and the municipality in the development of educational public policies provided for in the Articulated Action Plan of Riachuelo, both in 2007 and in 2011, were not enough to consolidate democratic management in the municipal education system. This management model, however, is something to be constructed procedurally. The challenge of democratizing school and educational management is a task that is not exhausted in the execution of educational policies, especially on time. Democratizing management implies, therefore, to rethink the structures of power not only in the school, but in the whole society.

Keywords: Government Interrelations; Democratic Management; Articulated Actions Plan.

1. Introdução

As políticas educacionais no Brasil têm sido desenvolvidas de forma a envolver os diferentes níveis de governo em sua execução, em consonância com o federalismo cooperativo. Políticas públicas induzidas pela União, tais como o Plano de Ações Articuladas – PAR, são elaboradas buscando estabelecer relações de interdependência entre a União e os estados bem como entre a União e municípios no intuito de atingir objetivos comuns quanto a melhoria da qualidade da educação, sobretudo nas dimensões da formação de professores e profissionais de apoio escolar; infraestrutura; prática pedagógica e avaliação e gestão educacional.

É nessa discussão que esse trabalho está inserido. Ele é resultado da pesquisa “Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo em municípios dos estados do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais no período de 2007 a 2011” – pesquisa financiada pelo Observatório da Educação – OBEDUC/CAPES. Tem como objetivo avaliar se o inter-relacionamento entre o governo federal e o município de Riachuelo/RN por meio do Plano de Ações Articuladas – PAR, proporcionou avanços na gestão democrática local. Para tanto,

serão analisados os seguintes indicadores: Conselhos escolares (CE) e o Conselho Municipal de Educação (CME) no PAR do município dos períodos de 2007 a 2011 e 2011 e 2014.

Como procedimentos metodológicos da pesquisa, foram adotadas a revisão bibliográfica, a análise documental e a entrevista. Quanto ao primeiro procedimento, Marconi e Lakatos (2003) afirmam que a revisão bibliográfica visa manter o pesquisador em contato com os estudos da área. Já a análise documental, colaborou para a compreensão de alguns marcos da política educacional brasileira e para a compreensão de que estes não são neutros, mas resultados de embates. Foram estudados a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; o Decreto Federal 6094/2007 bem como documentos municipais de Riachuelo: Lei nº 363 de 27 de agosto de 1998 que dispõe sobre a Criação e funcionamento do Conselho Municipal de Educação e o Plano de Ações Articuladas tanto para o período de 2007-2011 e quanto 2011-2014. Por sua vez, a entrevista, conforme Gil (2008) é a técnica de coleta de dados apropriada para obter informações sobre o que os entrevistados sabem acerca do objeto de estudo bem como suas relações com a realidade local. Em nossa pesquisa, entrevistamos algumas pessoas envolvidas com a elaboração do PAR em Riachuelo.

O artigo estrutura-se em três partes, além das considerações finais. Na primeira, tece considerações sobre federalismo e relações intergovernamentais no Brasil. Na segunda, trata das políticas educacionais no curso do federalismo brasileiro e na terceira discute o PAR em Riachuelo/RN, com recorte para os indicadores referentes aos conselhos escolares e o Conselho Municipal de Educação.

2. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil

O federalismo é um regime de governo em que coexistem diferentes centros de poder autônomos, mas interdependentes entre si. Daniel Elazar (1987) o conceitua como um sistema político no qual os entes estabelecem um pacto baseado na autonomia desses governos concomitantemente a sua interdependência. Assim, o poder não fica limitado a uma esfera de governo, mas há distintos espaços de deliberações com maior ou menor alcance por parte destes.

O termo 'Federal' é derivado do latim *foedus*, que [...] significa aliança. Em essência, um arranjo federativo é de parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas relações internas refletem o tipo especial de partilha que deve prevalecer entre os parceiros, com base no reconhecimento mútuo da integridade de cada parceiro e a tentativa de promover uma unidade especial entre eles (ELAZAR, 1987, p.5, tradução nossa).

Ainda segundo Elazar (1987), o cerne dos regimes federativos é a conjugação do autogoverno com o governo partilhado. Logo, os diferentes níveis de governo possuem regras próprias mas também devem respeitar regras compartilhadas. O autor estabelece como pressuposto a não-centralização para discutir a relação entre os governos que constituem um país federativo. Ao compreender que, na descentralização, há um núcleo de onde deriva o poder, e que esse pode ser descentralizado ou centralizado segundo os desejos do governo central, Elazar (1987) postula a não-centralização: “[...] isto é, os poderes do governo dentro deles são difundidos entre muitos centros, cuja existência e autoridade são garantidos pela constituição geral, em vez de se concentrar em um único centro” (ELAZAR, 1987, p.34, tradução nossa). Na perspectiva do federalismo como pacto, entre os diferentes governos não deve existir um único centro de poder, mas sim de múltiplos centros que se inter-relacionam. O autor ainda critica a centralização-descentralização de poder dentro dos sistemas federais, defendendo que todas as unidades governamentais de um país federado devem possuir autonomia e capacidade para formular regras próprias.

Ao analisarmos o federalismo brasileiro observamos que sua organização tem se modificado expressivamente quando comparada a concepção teórica de Elazar (1987). Um dos postulados trata da oscilação da centralização e descentralização de poder do governo central em relação aos demais níveis de governo. Tal compreensão torna-se, entretanto, superficial para o debate sobre o regime federalista brasileiro. Para Costa (2010), a discussão acerca da centralização *versus* descentralização no Brasil é decorrência de uma tensão estrutural entre dois processos históricos simultâneos: desenvolver e consolidar ao mesmo tempo a democracia e o Estado brasileiro. O autor ainda afirma, entretanto, que o desenvolvimento do regime no Brasil não esteve relacionado a nenhum desses dois fatores dado que esse foi desfigurado e amplamente manejado pela classe dominante.

Almeida (2001) reforça que essa classe dominante interviu sempre nas deliberações concernentes à agenda política: “[...] monarquia e república, centralização e descentralização, Estado unitário e federação foram respostas institucionais, vislumbradas pelas elites, ao desafio de ‘manter junto’ um país, onde eram fortes as tradições localistas herdadas do período colonial” (ALMEIDA, 2001, p. 15). Complementando, Regis (2009, p. 2) afirma: “[...] enquanto outras formas de federalismo são criadas para acomodar grupos étnicos diferentes dentro do mesmo Estado, o federalismo brasileiro serviu meramente para conceder maior autonomia às oligarquias estaduais que eram parte de um território vasto, e, de certa forma, desunido”. Assim, podemos concluir que o federalismo desenvolveu-se visando satisfazer a classe dominante, unindo-a e ampliando seu poder nos seus territórios, em aversão

à centralização do regime monárquico. A inter-relação entre os diferentes níveis de governo também tem sido orientado por tais interesses.

Relações intergovernamentais – RIG, podem ser compreendidas como a interação entre os diferentes governos de um mesmo país. Elas ocorrem notadamente em países federalistas, mas não se restringem a estes (ELAZAR,1987). RIG, portanto, ocorrem em diferentes modelos de governo ainda que a relação estabelecida assumam características distintas, conforme o tipo de governo instalado, bem como sofrem mudanças de acordo com as características do país. Nesses casos, o nível de autonomia e cooperação entre as distintas esferas de governo pode ser alternado.

Wright (1974; 1978; 1988), apresenta três padrões de RIG. A autoridade independente, se distingue pela relação de total independência e autonomia pelos distintos governos, assim cada um terá regras próprias e não há interdependência na elaboração, desenvolvimento e avaliação das ações governamentais e das políticas. A autoridade inclusiva ou hierárquica, tem como característica a existência de governos subnacionais subordinados ao governo central. Na autoridade interdependente ou sobreposta, há interdependência e partilha entre os diferentes governos, com ações em que serão envolvidos os governos federal, estadual e municipal ao mesmo tempo. Também há áreas de atuação em que haverá autonomia ou jurisdição única e de independência e total liberdade de um nível de governo, embora comparativamente menores. Esse modelo também se caracteriza pelo poder e a influência de governo, individualmente, ser significativamente limitado. Esse terceiro modelo é o que mais relaciona-se com a teoria do federalismo como um pacto por assentar-se na perspectiva da autonomia e interdependência entre as esferas do governo.

Logo, em países como o Brasil, cujo regime de governo é o federalismo, relações intergovernamentais de autoridade interdependente deveriam ser predominantes, inclusive no tocante à formulação, execução e avaliação de políticas públicas, sobretudo no caso da educação, área na qual sua responsabilidade é compartilhada entre as três esferas do governo.

Entretanto, em razão das assimetrias observadas no federalismo brasileiro, a cooperação entre os níveis de governo e as relações intergovernamentais vêm sofrendo transformações, haja vista que governos federais, estaduais e municipais apresentam diferentes capacidades arrecadatórias e administrativas as quais podem significar o deslocamento do equilíbrio de poder nas arenas de tomada de decisões (SANO, 2008), comprometendo assim a concretização do pacto federativo no Brasil.

3. Políticas educacionais no contexto do federalismo brasileiro

No que concerne às políticas educacionais, ao longo dos últimos anos, o governo federal vem tentando equacionar o problema da efetivação da colaboração intergovernamental e, segundo Abrucio (2010), dois tipos de ações têm sido desenvolvidos nesse sentido. Uma delas é a criação de fundos federativos, como o caso do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), em 1998, e posteriormente do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), em 2007. Os fundos federativos visam o gerenciamento orçamentário e financeiro vinculados à educação, implementação de política redistributiva de correção de desigualdades sociais e regionais, a garantia da transparência na gestão dos recursos para a educação e a valorização do magistério. Os fundos contábeis, no entanto, não têm promovido a redistribuição dos recursos financeiros para a educação à contento, haja vista que trazem poucos recursos novos para o sistema educacional como um todo. O complemento da União aos fundos estaduais em 2006 ficou em torno de menos de 1% da receita nacional no Fundef e, em 2008, menos de 5% no Fundeb (DAVIES, 2008). Assim, uma das críticas à política dos fundos diz respeito ao volume de recursos destinados a estes pela União, os quais encontram-se abaixo do necessário para proporcionar as transformações que necessita a educação básica no Brasil (FERREIRA; FRANÇA, 2012).

Outro tipo de ação desenvolvida pelo governo federal foi a concepção de programas federais que têm como objetivo estabelecer parâmetros nacionais e combater as desigualdades, inclusive utilizando critérios de avaliação para a distribuição de recursos. Desde o governo Itamar (1992-1994) até o governo da presidente Dilma Rousseff (2011-2016), a criação de programas e a distribuição de recursos por parte da União têm sido uma estratégia utilizada a fim de equacionar o problema da falta de coordenação federativa no campo educacional.

É na esteira desses programas que o governo federal lançou, em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), tendo como objetivo a melhoria da qualidade da educação brasileira em todos os níveis e modalidades.

Para a educação básica, o PDE materializa-se por meio do Decreto 6.094, de 24 de abril do mesmo ano, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso todos pela Educação. O Plano de Metas preconiza que a melhoria na qualidade da educação brasileira ocorrerá mediante o cumprimento de vinte e oito diretrizes, estabelecidas pelo Ministério da Educação, pelos municípios e pelos estados que aderirem ao Plano. O cumprimento dessas diretrizes, segundo o Decreto, é um objetivo que demanda a mobilização social das famílias e da comunidade escolar e a atuação dos entes federados em regime de

colaboração. A melhoria da qualidade será aferida por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o qual será calculado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Para Camini (2010), a base legal e a legitimidade conferidas ao PDE/Plano de Metas estão na Constituição Federal (CF) de 1988, nos objetivos estabelecidos para a educação, ao requerem a construção da unidade dos sistemas educacionais entre os entes federados – União, estados e municípios –, como um sistema nacional, considerando a multiplicidade, e não a uniformidade (ordenação territorial). Compete à União, de acordo com a CF 1988, exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao distrito Federal e aos municípios. Dessa forma, o PDE/Plano de Metas parece ter sido a estratégia apresentada pelo governo federal para fortalecer as relações intergovernamentais e, por conseguinte, o regime de colaboração entre União, estados e municípios e para retomar a essência do federalismo: a unidade na diversidade.

O Decreto traz em seu Art. 9º o Plano de Ações Articuladas (PAR), na condição de instrumento de planejamento e de gestão dos sistemas de ensino a ser implementado nos municípios, nos estados e no Distrito Federal em colaboração com a União, que prestará assistência técnica e financeira aos demais entes para a execução de seus planos de ações articuladas, visando o cumprimento das metas estabelecidas. A assistência da União se dará prioritariamente naqueles municípios com baixos resultados educacionais. Nessa conjuntura, o PAR se consubstancia como planejamento estrutural e estratégico de médio prazo com o objetivo de superar a fragmentação das políticas educacionais, de estabelecer diálogo com os entes subnacionais, fortalecendo o regime de colaboração.

As ações do PAR estão relacionadas a quatro dimensões do campo educacional: gestão educacional; formação de professores e profissionais de apoio escolar; prática pedagógica e avaliação; infraestrutura. Cada dimensão é subdividida em áreas e indicadores. Para a construção do PAR é necessário que as equipes técnicas dos municípios e estados, com o auxílio de uma consultoria disponibilizada pelo MEC, elaborem um diagnóstico de sua situação educacional, no qual são considerados aspectos como: dados demográficos e educacionais; dados dos dirigentes locais; questões pontuais sobre as quatro dimensões do PAR; entre outros aspectos. Essas informações são inseridas no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle – SIMEC, o qual gera as ações que serão desenvolvidas bem como aquelas que contarão com assistência técnica e financeira da União. Cabe ressaltar

que tais ações são padronizadas e pré-determinadas de acordo com a pontuação recebida para cada indicador de cada dimensão. Ou seja, pode ocorrer que para municípios de regiões distintas com realidades distintas sejam elencadas as mesmas ações. Em seguida acontece a análise técnica do Plano por parte da Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Após aprovado, é gerado o Termo de Cooperação Técnica que será firmado e assinado pelo ministro da educação e pelo chefe do executivo local, constando as ações a serem executadas bem como o comprometimento de ambas as partes de perseguirem as diretrizes estabelecidas no Decreto 6094/2007, visando a melhoria da qualidade da educação, mensurada pela elevação do Ideb.

4. Relações intergovernamentais no fortalecimento dos órgãos colegiados de Riachuelo/RN

Os órgãos colegiados são espaços de participação que envolvem diferentes segmentos em torno da gestão da coisa pública. Constituem-se em instrumentos de controle do Estado por parte da sociedade, buscando fortalecer a cultura democrática e a participação dos sujeitos na gestão. Contudo, não basta a existência formal dos órgãos colegiados, uma vez que sua atuação pode ir na contramão dos seus objetivos caso a participação dos sujeitos seja meramente instrumental, legitimadora das decisões já tomadas fora do âmbito dos conselhos.

Acerca disso, Gohn (2011) chama atenção para o fato de que os conselhos podem tanto ser instrumentos valiosos para a construção da gestão democrática e para a participação dos sujeitos como também podem se constituir em mais uma instância burocrática e formal. A autora evidencia as diferentes dimensões que caracterizam os conselhos, podendo constituírem-se enquanto espaços de ampliação da participação popular e da democratização da gestão pública, mas também servir como espaços burocráticos de exercício de uma pseudoparticipação, haja vista a ausência de diálogo e de momentos coletivos de tomadas de decisões.

Este item dará continuidade às análises, estudando os órgãos colegiados de educação de Riachuelo e buscando compreender se as ações do PAR favoreceram a atuação destes à luz da primeira perspectiva apresentada pela autora, dos conselhos enquanto espaços de constituição da gestão democrática e participativa. O primeiro indicador analisado será “Existência e funcionamento de conselhos escolares (CE)”.

Quadro 01 – Indicador: Existência e funcionamento de conselhos escolares (CE) nos Plano de Ações articuladas de Riachuelo/RN

| PAR | Pontuação | Justificativa | Demanda potencial | Ação |
|------------|------------------|----------------------|--------------------------|-------------|
|------------|------------------|----------------------|--------------------------|-------------|

| | | | | |
|-----------|---|--|--|--|
| 2007-2011 | 1 | A maioria das escolas não se mobiliza e a secretaria por sua vez não procura articular as escolas para tanto | Implantar conselhos escolares em todas as escolas da rede de ensino, articulados com os diretores, procurando conscientizá-los da importância da criação desse conselho na sua escola. | Implantar Conselhos Escolares |
| 2011-2014 | 2 | Os conselhos escolares estão sendo criados, pois a SME foi capacitada e está implementando nas escolas | Implementar em 100% das escolas conselho escolar com participação de todos os segmentos. | Orientar a criação de conselhos escolares nas escolas que ainda não os implantaram, garantir condições de funcionamento, incentivar a atuação dos conselhos escolares existentes e a eleição democrática de todos os seus segmentos. |

Fonte: elaborado pela autora (2016)

O conselho escolar é um órgão colegiado formado por representantes de todos os segmentos que compõe a comunidade escolar (direção, professores, alunos, pais, funcionários), constitui-se como um importante espaço de participação, de debate e de tomada de decisões coletivas na escola. É uma possibilidade de incluir na gestão e na tomada coletiva de decisões segmentos que historicamente foram excluídos desse processo. A instituição de conselhos escolares que funcionem efetivamente torna-se, portanto, um instrumento de fortalecimento da gestão democrática nas escolas públicas brasileiras, ainda tão marcadas por relações autoritárias de poder e está relacionada à luta pela democratização da sociedade. De acordo com Bordignon (2013, p. 61): “Os movimentos pela democratização da gestão pública requerem, hoje, dos conselhos, nova posição: a de responder as aspirações da sociedade e, em nome dela, exercer suas funções. O exercício da voz se inverte: passam a falar ao governo em nome da sociedade”.

Em complemento, os Conselhos escolares possuem, conforme Veiga (2007), quatro funções distintas que se complementam: deliberativa, consultiva, fiscal e mobilizadora.

Arruda (2014) evidencia, no entanto, que as políticas públicas de educação nos últimos anos têm aproximado os conselhos escolares a uma concepção mais fiscalizadora do que propositiva, ou seja, a atuação desse órgão colegiado tem se aproximado mais da supervisão das ações, sobretudo da equipe gestora, do que do processo de tomada de decisões. Nesse caso, a função fiscalizadora relaciona-se com o estabelecimento de novas formas de controle do serviço público, sendo o controle social uma delas. Os conselhos escolares para escolas públicas estão prescritos na LDB 9394/96, em seu Artigo 14, no qual a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes é estabelecida como um dos princípios para a gestão democrática dos sistemas de ensino. Também o PNE 2001-2010 estabelece como meta a promoção da participação da comunidade na gestão das escolas, universalizando, em dois anos, a instituição de conselhos escolares ou órgãos equivalentes.

Contraditoriamente à legislação nacional, no diagnóstico da situação educacional do município de Riachuelo para elaboração do PAR 2007-2011 consta a informação de que até o ano de 2007 nenhuma das escolas municipais possuía conselho escolar. Esse dado corrobora a afirmação de Veiga de que: “Não é a legislação que vai transformar a realidade escolar, mas o dia-a-dia da prática pedagógica na perspectiva de prática social específica” (VEIGA, 2007, p. 115). A justificativa apresentada para a pontuação 1 recebida pelo indicador em questão, a qual adverte para uma situação crítica por parte do município, afirma que a secretaria municipal de educação não promovia ou incentivava ações que buscassem construir uma prática social democrática e participativa nas escolas. Não era interesse da gestão municipal instituir mecanismos de democratização e de controle da gestão escolar antes do PAR, quando eram fortes as relações clientelistas entre poder municipal e gestores escolares. Fundamentado numa gestão patrimonialista, a troca de votos por cargos de gestão era (e ainda é) comum no município.

Ressalta-se que a criação de Conselhos Escolares é uma das 28 diretrizes do Decreto 6094/2007 que dispõe sobre o Plano de Metas e institui o PAR: “XXV - fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso” (BRASIL, 2007, p. 02). Ainda que a perspectiva de fomento dos CE, no que se refere à diretriz, seja do órgão enquanto responsável pela manutenção da escola e fiscalizador das metas do Compromisso – atuando, talvez, como um preposto do Estado nas escolas, fiscalizando as metas estabelecidas por ele – sua criação e postura atuante, comprometida com a democratização da gestão escolar e das relações sociais, podem vir a dar novo significado aos CE ao incluir as funções deliberativas, consultivas e mobilizadoras.

Ainda em relação ao primeiro PAR, foi gerada a ação de implantar o Conselho Escolar nas escolas. De acordo com o documento, o período para realização da ação seria de 11/02/2008 a 11/03/2008 e, para tanto, quatro subações foram previstas: monitorar a atuação dos CE; elaborar e aplicar instrumentos de acompanhamento e de realização de reuniões; estudo do material instrucional sobre CE; qualificar técnicos da SME para atuarem como multiplicadores da formação de conselheiros escolares. Diante da tarefa assumida, o tempo previsto, um mês, foi insuficiente para a realização das quatro subações que buscaram implantar o CE nas escolas da rede, sendo essa uma falha no planejamento do PAR. Cabe também destacar que a formação dos multiplicadores foi a única sub-ação promovida mediante assistência técnica da União, pois as demais seriam de responsabilidade do município. A qualificação dos técnicos da secretaria aconteceu por meio do Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares, criado pela Secretaria da Educação Básica do MEC através da Portaria Ministerial nº. 2.896/2004, estando vinculada a participação ao programa através da adesão ao PAR após 2007. Ao participarem da qualificação, os técnicos seriam, posteriormente, multiplicadores do Programa nas escolas. Acerca desse programa, um dos entrevistados, que participou da qualificação, afirma:

O Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares é importante demais, todas as ideias do MEC que estão aí nesse plano, todas as ideias elas são muito boas, o problema é a execução falha, as falhas são principalmente dos municípios. O MEC falha também, porque eu acho assim, o MEC tem feito muitas capacitações, inclusive do Conselho, mas eu ainda acho que é pouco, tem que ser mais insistente, tem que ser, vou dizer repetitivo (ENTREVISTADO 01, 2015).

Para o entrevistado, a referida assistência apresenta falhas, carecendo de mais insistência do MEC, talvez no sentido de que a comunidade local seja mais incentivada a participar das capacitações. Em que pese a responsabilidade do município em instituir ações próprias de fortalecimento da gestão democrática, tais como a formação dos conselheiros, é preciso problematizar o formato escolhido pelo MEC, o de qualificar agentes multiplicadores. Seria essa estratégia a mais adequada e eficiente? Considera-se que a multiplicação pode não ser suficiente para a devida formação dos conselheiros em razão de se tratar, no caso, de um curso de curta duração cuja formação pode sequer não ter sido suficiente para a formação dos próprios sujeitos que participaram desse momento.

O entrevistado ainda sugeriu que houvesse uma recompensa financeira para os conselheiros para que o interesse em participar aumentasse. Nesse sentido, ao analisar a fala dos sujeitos que perguntam o que vão ganhar ao se tornarem conselheiros escolares,

retomamos a ideia de Domingos Sobrinho; Barbosa Junior (2014), os quais argumentam que tal forma de pensar é fruto de um processo histórico que leva alguns sujeitos a perderem a dimensão do público, ou seja, não trabalham pensando na melhoria coletiva mas apenas em ganhos individuais. Para os autores, essas estratégias: “[...] são sintomas de uma época na qual a hegemonia do modo de pensar do capitalismo globalizado impõe a lógica do lucro a tudo e a todos que estão submetidos aos seus desígnios” (DOMINGOS SOBRINHO; BARBOSA JUNIOR, 2014, p. 243).

A multiplicação da qualificação se configurava como uma sub-ação cuja execução era responsabilidade do município, aspecto que também apresentou falhas. Uma das justificativas apresentadas pelo entrevistado foi a dificuldade em:

[...] desenvolver o trabalho educacional nos municípios pequenos. Você convida o pessoal para fazer parte do Conselho e ninguém quer participar, está difícil de participar. Quando você faz uma reunião eles vêm, tipo para matar a curiosidade, na segunda já fica faltando gente, na terceira já não vem mais (ENTREVISTADO 01)

A dificuldade apresentada pelo entrevistado, pouca participação, não se circunscreve apenas aos municípios de pequeno porte, mas é algo inerente à sociedade brasileira, dado seu histórico centralizador. Na verdade, conforme Demo (2009), para se discutir a participação social é preciso inicialmente reconhecer a tendência histórica à dominação presente na sociedade, a qual se organiza através de polarizações hierárquicas, havendo um lado minoritário que comande e um majoritário que seja comandado. Contudo, a falta de participação não deve ser encarada como um problema em si, mas como um ponto de partida para que ele aconteça nos conselhos escolares, o que depende da viabilização de uma cultura democrática para além da estrutura dos Conselhos escolares, o que deve, portanto, anteceder sua formação, extrapolando os muros da escola.

Em 2011, ano em que foi realizado um novo diagnóstico da situação educacional do município de Riachuelo, o indicador referente aos conselhos escolares recebeu pontuação 2, apresentando melhora em relação ao diagnóstico anterior. A pontuação recebida representa a seguinte situação:

Quando existem conselhos escolares em menos de 50% das escolas, pouco atuantes (existem apenas no papel) e seus representantes não são eleitos democraticamente. A secretaria municipal de educação sugere, mas não orienta a implantação dos conselhos escolares. As escolas da rede, em parte, mobilizam-se para implantar conselhos escolares, mas não recebem orientação para isso (RIACHUELO, 2011, p. 08).

Durante a realização do diagnóstico para elaboração do segundo PAR (2011-2014), foi constatado que das onze escolas municipais, seis ainda não haviam constituído seus Conselhos. Diante disso, essas instituições receberiam a visita da equipe técnica da secretaria para orientar o processo de implantação dos CE e do processo eleitoral para escolha dos seus membros. Assim, as ações realizadas a partir do primeiro PAR contribuíram para que o município instituisse o CE em cinco das onze escolas.

Quanto ao indicador “Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME)” a pontuação obtida em 2007 foi 3, o que aponta para uma situação satisfatória, com mais aspectos positivos que negativos, ou seja, o município de Riachuelo, em sua avaliação, desenvolve, parcialmente, ações que favorecem o desempenho do indicador.

Quadro 02 – Indicador: Existência, composição, competência e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME) nos Planos de Ações articuladas de Riachuelo/RN

| PAR | Pontuação | Justificativa | Demanda potencial | Ação |
|-----------|-----------|--|--|---|
| 2007-2011 | 3 | O CME é representado pelo segmento de classe entretanto não participa do planejamento Municipal da Educação | Sugerimos a participação do CME no planejamento Municipal de Educação e acompanhamento dos recursos e nas avaliações | Não gerou ação |
| 2011-2014 | 4 | O município possui um conselho atuante com regimento interno aprovado e representado por todos os segmentos. | O conselho auxiliar à SME no planejamento, na distribuição dos recursos e na fiscalização. | Apoiar a atuação do CME, incentivando-o a participar do planejamento municipal da educação, da distribuição de recursos, do acompanhamento e da avaliação das ações educacionais. |

Fonte: elaborado pela autora (2016)

O Conselho Municipal de Educação (CME), é um órgão colegiado que tem como funções “[...] a formulação de políticas de articulação e qualificação da educação local e com as de acompanhamento e desenvolvimento do sistema de ensino, em consonância com as

necessidades da comunidade e as legislações estadual e nacional” (WERLE, 2006, p. 132). Dessa forma, o CME é um órgão importante para o exercício da autonomia municipal em correlação com os demais conselhos, o estadual e o nacional bem como para o desenvolvimento da política educacional local, atento às necessidades do município e atuando de maneira independente, inclusive em relação à fiscalização do poder executivo.

No município de Riachuelo, o CME foi criado em 27 de agosto de 1998 e é composto por: um representante da Secretaria Municipal de Educação; um representante dos professores das escolas públicas de ensino fundamental; um representante dos diretores de escolas públicas de ensino fundamental; um representante de pais de alunos; um representante dos servidores das escolas públicas de ensino fundamental; um representante do sindicato dos servidores de Riachuelo; um representante da Associação dos produtores rurais do Bandeira (RIACHUELO, 1998).

Segundo a fala de uma das entrevistadas, a criação do CME esteve relacionada à implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) no município (ENTREVISTADA 02, 2015). Talvez seja por isso que, das sete atribuições previstas para o Conselho em sua Lei de criação, cinco estejam relacionadas à aplicação dos recursos financeiros. As outras duas não estão diretamente vinculadas aos recursos financeiros, mas estão indiretamente ao FUNDEF, pois tratam: da supervisão e da realização do censo educacional anual; e da supervisão e do acompanhamento do desempenho dos profissionais do magistério do sistema municipal de ensino (RIACHUELO, 1998).

No diagnóstico realizado em 2007 para elaboração do PAR, foi afirmado que o CME é representado pelos segmentos, entretanto o Conselho não participa do planejamento municipal de educação. Nesse sentido, a demanda potencial apresentada pela equipe de elaboração foi que houvesse a participação do CME no planejamento municipal de educação e acompanhamento dos recursos e nas avaliações. Ou seja, um órgão colegiado que tem como função deliberar sobre os rumos educacionais do município, de propor normas pedagógicas e administrativas não estava participando do planejamento junto à secretaria municipal de educação.

No PAR 2007-2011, o indicador que trata do CME foi avaliado com pontuação 3, significando uma situação satisfatória que apresentava mais aspectos positivos que negativos, de acordo com os critérios de pontuação. Para esse índice, não foram propostas ação e nem sub-ações, quer fossem de responsabilidade da União quer do município, ainda que a própria justificativa e demanda elaboradas evidenciassem contradições diante da pontuação escolhida.

No que se refere ao segundo PAR, é importante destacar que ainda que a avaliação do indicador tenha sido positiva e recebido pontuação 4, a demanda apresentada no documento indica que as funções do CME continuam relacionadas apenas aos recursos financeiros, cabendo ao conselho o planejamento da utilização desses, de sua distribuição e fiscalização, conforme sua Lei de criação. A gestão dos recursos financeiros do município é, de fato, uma das atribuições do CME, mas sua atuação não se restringe a esse campo, uma vez que deve constituir-se como um mecanismo de gestão democrática do sistema de ensino, em suas dimensões pedagógica, administrativa e financeira. Para a organização da educação municipal, essas três dimensões devem ser consideradas como interdependentes e a sobreposição de uma delas pode vir a comprometer o trabalho realizado pelo CME.

Uma das entrevistadas, representante do CME, destaca algumas contribuições do órgão para a educação no município, as quais vão além daquelas previstas na Lei municipal de criação do órgão:

[*Contribuiu*] Principalmente com relação à efetivação de professores, ao acompanhamento, não apenas dos recursos, mas do que vem ocorrendo na educação, com relação a transporte... tem sido assim, eles acompanham, vê, como tem a questão de quando era o pau-de-arara, que nós não temos mais o pau-de-arara. A gestão atual aboliu o pau-de-arara. Eles acompanhavam bastante. [...] Foi uma atuação muito boa por parte de alguns conselheiros que já passaram pelo CME (ENTREVISTADA 02, 2015, grifo nosso).

Pelo depoimento da entrevistada, observamos que o CME tem exercido funções para além da fiscalização dos recursos financeiros, contribuindo para a organização da educação no município em diferentes aspectos. Um deles, de acordo com os entrevistados, diz respeito à reformulação e implantação do Estatuto do Magistério e do Plano de carreira, atentando para a remuneração dos profissionais da educação básica de Riachuelo, aprovado em 2009.

Um dos entrevistados traz um depoimento acerca da atuação da presidente do CME que chama a atenção:

Nós tivemos na gestão passada do Conselho Municipal de Educação, uma presidente que não realizava reunião nenhuma e nessa gestão, como ela era aliada da prefeita, que o mal é esse, que é melhor ter um da oposição do que um da situação, aí pronto aí tá tudo bem, tudo ótimo, não vai fiscalizar, não vai querer se desentender com a prefeita, a prefeita vai dizer: “não coloque isso lá não”. (ENTREVISTADO 01, 2015).

O entrevistado destaca as relações de poder desiguais que se estabelecem entre CME e executivo municipal, cujo resultado é a prevalência dos interesses do segundo. A situação

relatada evidencia que houve uma relação de poder desigual entre a presidente do CME e a prefeita, estabelecendo-se, assim, um status de dominação entre elas. Tal associação relaciona-se ao conceito de dominação tradicional conforme Weber (1982), discutido no segundo capítulo, o qual não tem como preocupação a eficiência e o alcance dos objetivos determinados, mas sim a obediência às tradições e ao senhor. A presidente do Conselho, possivelmente ao direcionar a atuação do conselho neutralizando sua autonomia, buscava satisfazer os interesses da liderança política local, mesmo que a falta de fiscalização viesse a prejudicar a educação municipal.

Seguindo esse expediente, o CME pode vir a não atuar estabelecendo um contraponto ao executivo, conforme destaca Bordignon (2013) e, portanto, pode não cumprir o seu papel. Para o autor: “A efetivação da gestão democrática da educação encontra nos conselhos, órgãos de representatividade social e deliberação plural, espaço privilegiado para estabelecer o contraponto da deliberação singular do Executivo” (BORDIGNON, 2013, p. 53).

Dessa forma, conclui-se que ainda que o CME em Riachuelo tenha sido avaliado satisfatoriamente em ambos os Planos de Ações Articuladas, ações que discutam e que redefinam as funções do CME se fazem necessárias, não só no âmbito do PAR mas também de iniciativa municipal, para que o conselho possa atuar enquanto um órgão de Estado com autonomia na gestão do sistema municipal de ensino.

5. Considerações finais

O estudo conclui que a consolidação do federalismo ainda é um desafio no Brasil. As relações intergovernamentais estabelecidas na trajetória do regime não se instituíram enquanto relações interdependentes e equilibradas na consolidação do pacto federativo brasileiro e da aliança entre os diferentes níveis de governo. Predomina o governo central na federação brasileira, inclusive na proposição de políticas públicas, onde a adesão voluntária dos demais entes federados é reforçada por suas baixas capacidades arrecadatória e técnica, dependentes, portanto, da assistência técnica e financeira da União, o que provoca o desequilíbrio das relações entre os governos nas arenas decisórias.

O PAR é um exemplo desse tipo de política induzida pelo governo federal, elaborada unilateralmente, mas executada de forma compartilhada. Ela não repercutiu na efetivação do regime de colaboração previsto para o campo educacional na Constituição Federal de 1988, ainda distante de se efetivar na realidade brasileira. Esse quadro se dá possivelmente pela permeabilidade e ingerência da União em relação aos demais entes.

Uma das áreas de atuação do PAR nos municípios é a gestão educacional, ao estabelecer ações que visam fortalecer a gestão democrática nas redes de ensino, tais como a criação de órgãos colegiados. De forma contraditória, o PAR é constituído por um *menu* de ações pré-determinadas e rígidas, exclusivamente elaboradas pelo governo federal sem participação dos demais entes federados, cujo controle é realizado via governo eletrônico (SIMEC).

Os indicadores relacionados aos órgãos colegiados aqui analisados evidenciam que os Conselhos Escolares nas escolas municipais e o Conselho Municipal de Educação existem no município de Riachuelo apresentando, porém, fragilidades que se relacionam com a composição e a atuação dos conselheiros, bem como as funções desses órgãos colegiados.

A criação dos Colegiados esteve relacionada a demandas externas ao sistema de ensino, notadamente a partir de demandas da instância federal de governo. O CME foi criado devido exigência do FUNDEB e no caso dos CE, sua criação, na maioria das escolas, se deu a partir da ação do PAR. Percebe-se que foi necessária a intervenção da União, em distintos momentos históricos, para que os órgãos colegiados de Riachuelo fossem criados. Assim, a autonomia municipal não foi suficiente para o município tomar a iniciativa de instituir tais órgãos.

A criação de mecanismos de democratização como os Conselhos, deveria ter sido uma necessidade identificada pelo próprio município e, mesmo tendo sido criados por determinações externas ao sistema de ensino, cabia aos gestores municipais fomentarem sua atuação. Mas, em virtude até mesmo de práticas patrimonialistas que persistem no município, os Conselhos não vêm funcionando a contento, mantendo-se, na maioria das vezes, uma gestão verticalizada, comum a órgãos de governo. Dessa forma, compromete-se o princípio da democratização da educação, uma vez que os órgãos colegiados têm sido instituídos a partir de uma dinâmica vertical, externa às escolas e ao sistema educacional, funcionando, inclusive, como instância de legitimação das decisões do poder executivo. Dessa forma, a atuação dos conselhos pode vir a constituir-se como mero formalismo haja vista o seu poder de decisão limitado e controlado pelo governo.

Depreende-se, por fim, que o inter-relacionamento entre União e município previsto no Plano de Ações Articuladas de Riachuelo, tanto em 2007 quanto em 2011 não foram suficientes para consolidar a gestão democrática no sistema de ensino municipal. Esse modelo, no entanto, é algo a ser construído processualmente. O desafio de democratizar a gestão escolar e educacional é tarefa que não se esgota na execução de políticas educacionais,

sobretudo pontuais. Democratizar a gestão implica, portanto, repensar as estruturas de poder não só na escola, mas em toda a sociedade.

Referências

ABRUCIO, Fernando L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB**, São Paulo, n. 51, p. 13-34, jan./jun. 2001,

ARRUDA, Maria da Conceição Calmon. A gestão democrática e os conselhos escolares: interseções e confluências. In: PAULA, Lucília Augusta L. de; OLIVEIRA, Lia Maria T. de (Org.). **Conselho Escolar: formação e participação**. Rio de Janeiro: Outras Letras, 2014.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm>, Acesso em: 22 set. 2010.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município: Sistema, Conselho e Plano**. 2. ed. São Paulo: Editora e Livraria; Instituto Paulo Freire, 2013.

CAMINI, Lucia. A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **RBPAE**, v. 26, n. 3, p. 535-550, set./dez. 2010a.

COSTA, Valeriano M. F. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 31, n. 112, p. 729-748, jul.-set. 2010.

DAVIES, Nicholas. **FUNDEB: a redenção da educação básica?** Campinas, SP: Autores Associados, 2008. (Coleção polêmicas do nosso tempo)

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. **Introdução à metodologia da ciência**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1985.

DOMINGOS SOBRINHO, Moisés; BARBOSA JUNIOR, Walter P. Cultura de gestão democrática no Brasil: participação popular e controle social. In: FRANÇA, Magna; MOMO, Mariangela (Org.). **Processo democrático participativo: a construção do PNE**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2014.

ELAZAR, Daniel J. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.

FERREIRA, Maria Aparecida dos S.; FRANÇA, Magna. Financiamento da educação básica, o federalismo e o regime de colaboração. In: CASTRO, Alda Maria D A; FRANÇA, Magna (Orgs.). **Política educacional**: contextos e perspectivas da educação brasileira. Brasília: Líber Livro, 2012.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Coleção Questões de Nossa Época)

LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA, Nalú. O regime de colaboração intergovernamental. In: MARIANA, Graciano. **O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. São Paulo: Ação Educativa, 2007. (Em Questão, v. 4)

RAMOS, Marise N. A educação da classe trabalhadora e o PNE (2014-2024). **HOLOS**, ano 32, v. 6, p. 3-21, 2016.

REGIS, André. **O novo federalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

RIACHUELO. **Lei nº 363 de 27 de agosto de 1998**. Dispõe sobre a criação e funcionamento do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. Mimeo. Riachuelo/RN, 1998.

RIACHUELO. Secretaria Municipal de Educação. **Plano de Ações Articuladas**: 2007-2011. Riachuelo/RN, 2007.

RIACHUELO. Secretaria Municipal de Educação. **Plano de Ações Articuladas**: 2011-2014. Riachuelo/RN, 2011.

SANO, Hironobu. **Articulação horizontal no federalismo brasileiro**: os Conselhos de secretários estaduais. 2008. 308 f. Tese (Doutorado da Escola de Administração de Empresas de São Paulo), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

VEIGA, Ilma P. A. Conselho escolar e Projeto Político-pedagógico. In: _____. (Org.). **Quem sabe faz a hora de construir o Projeto Político-pedagógico**. Campinas, SP: Papyrus, 2007. (Coleção Magistério: formação e trabalho pedagógico)

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

WERLE, Flávia O. C. Submissão-colaboração: uma história de alternância no berço dos Conselhos Municipais de Educação. In: WERLE, Flávia Obino Corrêa (Org.). **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006.

WRIGHT, Deil S. **Understanding intergovernmental relations**. 3. ed. California: Books/Cole Publishing Company. 1988.