# Política nacional de formação de conselheiros municipais de educação: uma experiência de rede em gestão democrática?

## *National training policy for municipal education counselors: a networking experience in democratic management?*

## *Política nacional de formación de consejeros municipales de educación: ¿una experiencia de redes en gestión democrática?*

**NEUSA CHAVES BATISTA**

**Resumo:** Este artigo analisa elementos da gestão da política nacional de formação de conselheiros municipais de educação (Pró-Conselho), com ênfase no mapeamento de espaços de disputa e dos atores das políticas. Utilizando a noção de rede, o trabalho permite inferir que a articulação entre os atores envolvidos na formulação e implantação das políticas públicas de formação de conselheiros municipais de educação evidencia uma experiência que incorpora os limites e as possibilidades intrínsecas ao campo de luta pela gestão democrática da educação na sociedade brasileira.

**Palavras-chave:** noção de rede em gestão democrática; políticas educacionais; Pró-Conselho; formação de conselheiros.

**Abstract:** This article analyses management elements in the Brazilian national training policies for municipal education counselors (Pro-Conselho), with specific emphasis on the mapping of public spaces in dispute and of the educational policy-makers. Utilizing the notion of networking, the paper implies that the articulation among the actors of policy-making and policy-implementation in the formation of municipal counselors reveals an experience that incorporates the intrinsic limits and possibilities of the fight for democratic educational management in Brazilian society.

**Keywords:** networking in democratic management; educational policies; Pró-Conselho; training of counselors.

**Resumen:** Este artículo analiza elementos de la gestión de la política brasileña de formación de consejeros municipales de educación (Pro-Conselho), con énfasis en el distribución de los espacios en disputa y de los actores de las políticas educativas. Utilizando la noción de red, este trabajo permite inferir que la articulación entre los actores de la formulación e implementación de políticas públicas de formación de consejeros municipales revela una experiencia que incorpora los límites y posibilidades intrínsecas al campo de lucha por la gestión democrática de la educación en la sociedad brasileña.

**Palabras clave:** noción de rede em gestión democrática; políticas educativas; Pró-Conselho; formación de consejeros.

## INTRODUÇÃO

De início gostaria de afirmar que a noção de rede de políticas é polissêmica, servindo para nomear processos diferentes e até divergentes. Nesse sentido, tem sido utilizada como estratégia política de governos neoliberais no intuito de transferir responsabilidades do Estado, especialmente na área de políticas sociais, para associações da sociedade civil e para o setor privado. Contudo, o presente artigo pretende contribuir com autores que buscam (re)significar o conceito de rede de políticas atribuindo-lhe sentido inovador e democrático. Trata-se de apontar a "rede de gestão democrática" como uma estratégia de governo que pode possibilitar o compartilhamento do poder na gestão de políticas educacionais, reduzindo hierarquias na administração do bem público.

Assim, a sociedade política não é vista apenas como um aparato de governo com sua estrutura institucional-legal, mas também pode constituir instâncias participativas, como a rede de gestão de políticas educacionais, em que há uma corresponsabilidade na gestão pública e onde atores da sociedade civil compartilham o poder decisório, assumindo funções de cogoverno. Deste modo, a noção de rede de políticas vincula-se à concepção de uma nova cidadania, baseada no princípio do "direito a ter direitos" – dentre estes o direito à participação na gestão do Estado e nas decisões políticas –, procurando articular as lutas por demandas específicas com a luta mais ampla de construção de uma sociedade democrática (DAGNINO *et al*, 2006).

Nessas condições, corroboro com a inferência de Santos (2005a) quando afirma que os instrumentos hegemônicos podem ter uso contra-hegemônico. Conforme o autor, "não estamos em um mundo onde haja instrumentos hegemônicos, de um lado, e, de outro lado, instrumentos contra-hegemônicos puros" (SANTOS, 2005a, p. 5). Utilizar a rede como ferramenta contra-hegemônica de gestão de políticas educacionais significa não entendê-la apenas como um recurso técnico com vistas a fortalecer a eficiência econômica dos governos.

Significa, outrossim, entendê-la em suas dimensões técnica e social: a primeira, compreendendo as infraestruturas materiais que constituem o suporte da rede e asseguram a comunicação e os fluxos de informação; a segunda, compreendendo tanto o sistema de relações entre os indivíduos, grupos e/ou classes sociais ligados ou vinculados por algum interesse comum, como a cultura, que regula de forma não explícita os contatos entre os membros da rede (TEDESCO, 2002).

É nesta perspectiva que se pode pensar a atuação de sujeitos em pleno exercício de suas capacidades políticas, em todos os espaços estruturais de inserção social. A rede de gestão democrática, desta forma, é compreendida sob o escopo de um conceito de democracia enquanto sistema social (SANTOS, 2006). Neste sentido, as relações democráticas envolvem todos os espaços de inserção constitutivos da formação de "redes de subjetividades", com o conjunto de saberes e de práticas reais que tecemos e que nos tecem, servindo-nos para pensar a emancipação social democratizante (OLIVEIRA, 2006).

A base teórica e empírica deste ensaio é resgatada de minha tese de doutorado (BATISTA, 2009), que focou a análise da gestão da política nacional de formação de conselheiros municipais de educação (Pró-conselho). Para dar conta do problema de pesquisa então proposto, articulei categorias analíticas, dentre as quais a noção de rede serviu para mapear, compreender e analisar os espaços de disputa pela produção de sentidos para a gestão da educação no Brasil. Nestes espaços foram destacados os atores que participavam direta ou indiretamente na gestão da política nacional de formação de conselheiros municipais de educação.

Um dos desafios da pesquisa foi o de perceber quais eram os interesses comuns que mantinham articulados os atores que participavam na gestão da política nacional de formação de conselheiros municipais de educação. Ou seja, entender em que medida os atores que participavam diretamente da gestão da política convergiam com o objetivo central da mesma: promover a gestão democrática dos sistemas e redes municipais de ensino, fortalecendo os conselhos municipais de educação, enquanto fóruns e espaços de gestão democrática, por meio da qualificação de conselheiros. Articular esforços com base em projetos e necessidades comuns é elemento importante para atuar em rede (TEDESCO, 2002).

De outro lado, procurei igualmente destacar os argumentos e práticas que iam de encontro à afirmação subjacente a essa ação pública, qual seja: o conselho municipal de educação é instrumento e espaço de gestão democrática dos sistemas e redes municipais de ensino. No entanto, é preciso esclarecer que, desde a conclusão da pesquisa, alguns dados foram atualizados e novas leituras foram incorporadas ao estudo do tema. Assim sendo, este artigo traz alguns elementos cuja presença não pode ser detectada na pesquisa citada.

## A REDE DE GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO ESTRATÉGIA POLÍTICA PARA A MUDANÇA SOCIAL EM EDUCAÇÃO

A política nacional de formação de conselheiros municipais de educação pode ser definida, por sua gênese e objetivos, como uma ação pública orientada para uma mudança social de cunho emancipatório. As políticas orientadas para a mudança social requerem espaços e relações de caráter democrático porque, segundo Santos (2005b, p. 27), "não há democracia sem condições reais de democracia". Além disso, voltam-se principalmente para a distribuição dos recursos públicos, observando os critérios administrativos de efetividade política e de relevância cultural[31] no contexto em que se inserem.

[31] Tomo como base para esta inferência as perspectivas de Stoer e Magalhães (2005), bem como de Sander (2007). Os primeiros definem a gestão para a mudança social, o gerir, como decisões que são tomadas com o olhar posto no longo prazo e fundadas numa consideração sistemática do contexto em que, predominantemente, se recorre a estratégias para confrontar problemas, os quais, dessa forma, deixam de ser sociais para passarem a ser sociológicos. O

A efetividade política pode ser definida pela inter-relação (tendo como referência o compartilhamento do poder de decisão) que se estabelece entre o Estado e a sociedade civil na gestão da política pública; já a relevância cultural pode ser definida pela inserção das "diferenças" nas estratégias de gestão. Isto significa considerar na gestão da política pública, no âmbito nacional, as diferenças sociais, políticas, econômicas e culturais dos contextos regionais, estaduais e municipais; e, no âmbito internacional, as mesmas diferenças entre países inter-relacionados a partir do contexto global. Neste sentido, quanto mais democrática for a gestão da política pública, maiores serão as oportunidades de efetividade política e de relevância cultural para os indivíduos e grupos sociais, e maiores suas possibilidades para fomentar a qualidade de vida humana individual e social pela via da gestão democrática dos sistemas e redes de ensino, bem como das escolas.

É nesta perspectiva que se insere a rede de gestão democrática, como estratégia política para o governo democrático da educação. Ao contrário do que vem acontecendo com muitas redes de políticas (*policy networks*)[32] firmadas entre Estado e sociedade civil, com vistas apenas à passagem de responsabilidades do primeiro à segunda, a rede de gestão democrática insere atores envolvidos diretamente com a política, dotando-lhes de real possibilidade de participação na tomada de decisão sobre a sua formulação, implementação e avaliação. A política pública, nesta concepção, não é apenas a construção de uma "racionalidade administrativa, de uma eficácia burocrática e gerencial preocupada em remover obstáculos ao livre curso da economia" (SEMERARO, 1999, p. 212), mas é principalmente uma ação pública que promove e coordena a implementação da cidadania plena e a elevação de todos os segmentos da sociedade.

A rede de gestão democrática se propõe como uma "nova estrutura governante" para as políticas públicas (ADAM; KRIESI, 2007), distinguindo-se, por um lado, de formas hierárquicas e verticais e, por outro lado, de estruturas horizontais de mercado. Nesta perspectiva, a relação entre os atores que participam na ação pública é auto-organizada e horizontal, envolvendo negociações conflituosas e conjuntas com vistas a estabelecer consensos (GOHN, 2010). Esta prática estabelece o rompimento

---

segundo define a efetividade política como um critério administrativo, onde são englobadas as estratégias da ação organizada de todos os atores que participam na construção da ação pública. Este critério reflete a capacidade administrativa para satisfazer, numa arena de conflitos e construção de consensos, as demandas concretas feitas pela comunidade externa; já a relevância cultural é definida como um critério administrativo que considera os valores, as características filosóficas, antropológicas, biopsiquícas e sociais das populações na ação pública. Este critério reflete a capacidade administrativa de considerar pertinentes as crenças, os valores e as características sociais e políticas dos indivíduos, associações e/ou grupos sociais que atuam como partícipes na construção da ação pública.

[32] A emergência deste conceito resulta, em parte, do fato de que os instrumentos tradicionais já não davam mais conta das transformações que passaram a afetar a relação Estado/Sociedade (MULLER; SUREL, 2002).

com as formas monolíticas de poder, ressignificando a relação entre o Estado e a sociedade civil a partir da possibilidade real do cidadão de participar na gestão pública.

Mas é preciso atentar ao fato de que, se este processo mantiver o monopólio do poder intocado, mesmo dentro de uma sociedade formada por uma constelação de redes e associações, ele não promoverá a formação de subjetividades sociais habilitadas para participar na gestão pública, tal qual é a inspiração da política nacional de formação de conselheiros municipais de educação. A multiplicidade de organismos, se não for acompanhada pela socialização e participação popular, "pode ser o melhor e mais moderno instrumento para sacralizar ainda mais o privado, encobrir o corporativismo e alargar as desigualdades" (SEMERARO, 1999, p. 213).

Considerando estes aspectos das relações sociais, pode-se perceber que o simples fato de existir uma rede de relações institucionais, voltada para um objetivo comum – a democratização da gestão da educação – entre "atores públicos e privados",[33] não garante argumentações consensuais. As argumentações sobre gestão democrática, em geral, são construídas a partir de diferentes visões sobre democracia. O que se busca na rede são consensos mínimos sobre instrumentos, procedimentos e práticas sociais para a gestão democrática da educação.

Sobre os riscos inerentes à rede, que não devem ser negligenciados, Santos (2006) considera relevante manter a mobilização e a luta por acesso aos recursos públicos, fomentando espaços de práticas sociais democráticas. Para o autor, o importante é manter firme a posição dialógica, o trabalho coletivo, compartilhado, no qual as responsabilidades estejam distribuídas entre os partícipes da ação e do debate. Busca-se a lógica da autoridade partilhada e da politização da vida cotidiana.

> A formação da competência social e a ampliação da comunicação exigem a prática responsável e permanente do diálogo decisório, além do contato com saberes que permitam a crítica e formulação/compreensão dos argumentos. Isso porque as aprendizagens não envolvem apenas o campo da cognição, mas também as emoções e as experiências e os diálogos tendem a ser mais efetivos quando os interlocutores envolvidos se compreendem melhor e compartilham consensos mínimos de partida (OLIVEIRA, 2009, p. 98).

[33] Para fins metodológicos, quando utilizo o termo "atores públicos" refiro-me àqueles que exercem funções públicas, mobilizando recursos associados a estas funções. Dentre estes se pode diferenciar duas categorias: a) os atores políticos cuja posição resulta de mandatos eletivos; b) os burocratas, os quais ocupam cargos que requerem conhecimento especializado e se situam em um sistema de carreira pública. Já quando utilizo o termo "atores privados" refiro-me a uma perspectiva que engloba os diversos segmentos de trabalhadores e suas formas de associações; os movimentos sociais; as ONGs; os empresários; os agentes internacionais; a mídia, etc. (RUA, 1997, p. 2-3). Com estes termos chamo atenção, em especial, ao fato de que a sociedade civil é uma instância heterogênea e, como tal, guarda diferentes configurações no processo de construção democrática da sociedade. Isto significa dizer que, neste espaço, os atores sociais disputam distintos projetos de sociedade e estes projetos permeiam tanto a sociedade civil quanto a sociedade política (DAGNINO *et al*, 2006).

Nesta perspectiva, o próprio processo de construção da ação pública em rede é pedagógico, no sentido de ofertar real possibilidade de que o cidadão se torne *governante* (SEMERARO, 2003), obtendo da sociedade a aprendizagem gratuita da capacidade política e da preparação técnica geral necessária para tal fim.

Na rede de gestão democrática, a relação Estado-sociedade é de caráter horizontal e não hierárquico; nela, a troca entre os atores se multiplica por meio da combinação de recursos técnicos e políticos (MULLER; SUREL, 2002). Assim, no âmbito local, a rede de gestão democrática estabelece novas configurações nas formas de articulação entre os cidadãos e o Estado. Já no âmbito internacional, amplia a influência dos atores locais na construção dos argumentos e posicionamentos do Estado nacional frente às políticas de âmbito global.

Como já visto, no interior da rede de gestão democrática existem conflitos e contradições; isto acontece porque os atores possuem diferentes recursos técnicos e políticos, podendo exercer maior ou menor influência sobre a produção de sentidos referentes às práticas sociais democráticas. Por este motivo, conseguir relações simétricas no interior da rede exige grande esforço dos atores, em especial dos atores públicos (políticos e burocratas), já que no Brasil há uma tendência histórica de centralização, por uma elite político-administrativa, para a formulação e implementação de políticas públicas.

Além disso, por herança de nossa matriz colonial, a gestão das políticas públicas tem sido marcada por fortes traços de relações patrimonialistas e clientelistas (NOGUEIRA, 2004; BATISTA, 2009). A maior expressão das práticas que reproduzem estas relações pode ser identificada no sistema político, e, em menor grau, na cidadania nacional, por meio da não diferenciação entre o bem público e o bem privado.

De fato, no Brasil, o que tem acontecido na prática é que a maior parte dos cidadãos comuns não dispõe de qualquer influência política ou de meios para reivindicar seus direitos fundamentais. Sem ter acesso ao "quarto poder",[34] ao poder da mídia, estrategicamente já apropriado por atores dominantes, qualquer grupo social popular tem escassas oportunidades de reivindicar seus direitos na sociedade e na gestão social (SEMERARO, 1999).

Com estas sociabilidades ainda predominantes nas práticas sociais dos cidadãos brasileiros, relações de trocas horizontais entre os atores no interior da rede se constituem em elemento democrático fundamental, pois só assim a sociedade civil deixa de ser o espaço de ação exclusivo das iniciativas econômicas e privadas, tornando-se o lugar onde também os cidadãos pertencentes a segmentos sociais

[34] Na verdade, a mídia constitui-se em ator com importante influência na construção de uma política pública. Ela pode influenciar na produção de sentido que se dará a uma política. Pode-se considerar que a mídia faz um trabalho de seleção dos assuntos pertinentes a "seus olhos", isto é, aceitáveis em função de sua própria lógica. Assim, ela pode acelerar a difusão de uma problematização particular. Neste quadro, a mídia age, portanto, "como amplificadora e difusora dos conflitos, das reivindicações, das representações produzidas ao redor de um dado problema" (MULLER; SUREL, 2002, p. 86).

historicamente excluídos da tomada de decisão aprendem a recriar continuamente o espaço público e a construir os caminhos de sua emancipação, como dirigentes democráticos de sua própria história.

Certamente que uma análise mais realista da história e da teoria dos direitos inerentes às transformações da esfera pública (HABERMAS, 1984) demonstraria, sem grande esforço, que a concentração do poder político e econômico não diminuiu em nossos dias e que a materialidade dessa realidade vem se somando a uma outra séria ameaça aos direitos individuais e sociais: o desenvolvimento e concentração dos recursos científicos e tecnológicos, cujo maior efeito tem sido o de aumentar desproporcionalmente o poder do ser humano sobre o ser humano e sobre a natureza (SEMERARO, 1999).

Como possibilidade de romper com esta realidade é que a rede de gestão democrática constitui-se em importante estratégia de gestão pública. Com a rede, as fronteiras entre o Estado e a sociedade civil se estreitam, à medida que, na ação pública, os atores públicos e privados, delimitadas as responsabilidades de cada um, estabelecem relações de poder simétricas.

Mas é preciso pensar a rede como um espaço de disputas por lógicas de poder (as disputas por modelos de gestão pública) e de sentidos (as diferentes representações da política pública); só assim se poderá incluir nesta a dinâmica de um processo de mudança social no qual os indivíduos, grupos e/ou classes sociais historicamente excluídos da esfera das decisões públicas são chamados a decidir sobre seus destinos. Segundo Scherer-Warren (2008), uma rede, na prática, caracteriza-se por articular a heterogeneidade de múltiplos atores coletivos em torno de unidades de referências normativas, relativamente abertas e plurais. Compreendem vários níveis organizacionais, que vão dos agrupamentos de base até lutas políticas mais amplas, nacionais e transnacionais.

Assim, a própria participação numa rede de gestão de políticas públicas já inclui, por si só, uma disputa que envolve a direção e os sentidos que serão dados a uma determinada política, podendo implicar, igualmente, na sua continuidade ou descontinuidade.

Com base nestes elementos, atenta-se ao fato de que nas relações em redes de gestão democrática de políticas públicas é preciso mais do que a observação das normas constantes em um regime democrático formal. Trata-se de superar os limites estreitos destas regulamentações – em boa parte manipuladas por grupos dominantes – em nome de uma participação real dos cidadãos no âmbito da esfera pública (SEMERARO, 1999).

É por este motivo que se torna importante o resgate do conceito de democracia participativa, considerando o atual contexto da sociedade contemporânea. Conforme Santos (1999), é urgente reconstruir a tensão existente entre democracia e capitalismo e, para tal, é preciso pensar a democracia como uma democracia redistributiva:

> [...] a democracia redistributiva tem de ser democracia participativa, e a participação democrática tem de incidir tanto na atuação estatal de coordenação como na

> atuação dos agentes privados, empresas, organizações não-governamentais cujos interesses e desempenho o Estado coordena. Em outras palavras, não faz sentido democratizar o Estado se, simultaneamente, não se democratizar a esfera não-estatal. Só a convergência dos dois processos de democratização garante a (re) constituição do espaço público de deliberação democrática (SANTOS, 1999, p. 68).

Neste processo de participação ativa, o poder não se concentra em algum polo particular, mas é uma prática ético-política tensa e aberta entre diversos atores e organizações que disputam projetos diferentes de sociedade, a partir do embate de forças entre sujeitos apropriados de poder técnico e político. Assim, se reconhece na relação entre Estado e sociedade civil, isto é, entre sociedade política e sociedade civil, uma relação dialética, que, por sua natureza, é uma "relação pedagógica", um reconhecimento de recíproca valorização, porque não há mais alguém ou algo que tenha prerrogativas definitivas: "o que se tem em vista é, precisamente, a hegemonia da democracia, ou seja, a socialização do saber e do poder" (SEMERARO, 2003, p. 271).

Para que a democracia se efetive como prática social, contudo, ela precisa ser organizada e administrada; pois só assim a ação pública não servirá como um mero instrumento de dominação ou uma organização puramente técnico-adminstrativa de um determinado governo, mas um processo que educa para socializar e dirigir a sociedade. Daí segue que a rede de gestão democrática só se realiza como recurso real de gestão pública se for concebida tendo como base a democracia participativa combinada com a democracia representativa. Logo, a democracia social pode ser pensada como o resultado de um processo de conquistas e lutas travado primeiro no campo dos direitos de cidadania, para então consumar-se como prática social.

Portanto, uma rede de gestão de política pública é democrática quando é democraticamente construída; ainda mais quando esta se propõe como agente indutor de práticas democráticas, como é o caso da política nacional de formação de conselheiros municipais de educação.

## O PROGRAMA PRÓ-CONSELHO E OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

É importante salientar que a origem do programa nacional de formação de conselheiros municipais de educação (Pró-conselho) remete às lutas da sociedade brasileira, nos anos 1980, pela redemocratização da esfera pública. Neste escopo se constituiu o ordenamento legal de gestão democrática do ensino público. O programa Pró-conselho, em cumprimento a esta normatização, corresponde a uma ação pública do governo federal iniciada em 2003 (primeira gestão do presidente Luis Inácio Lula da Silva) que pretende induzir o fortalecimento da gestão democrática da educação pública nos sistemas e redes municipais de ensino a partir da qualificação de conselheiros.

Contudo, os conselhos municipais de educação (CME) possuem história própria no contexto do sistema educacional brasileiro. Na verdade, a criação destes

órgãos na estrutura do sistema de ensino dos municípios está diretamente relacionada com o próprio movimento de autonomia dos atores locais para gerir a educação no âmbito das municipalidades. Com isto está posta uma outra questão histórica na educação brasileira e que diz respeito à relação entre os entes federados (União, estados e municípios) e as responsabilidades de cada um para com a educação pública, em especial com a educação básica em suas etapas e modalidades.

Luce e Farenzena (2007, p. 9), baseadas na legislação educacional vigente para a educação básica no Brasil, tratam das responsabilidades dos entes federados, especificando esta relação do ponto de vista das discussões sobre descentralização federativa. Argumentam que a descentralização da educação pensada como um movimento (que distancia um objeto de um ponto definido como centro) dentro de um processo histórico pode ser observada, em termos de responsabilidades, da seguinte maneira:

> [...] podemos especificar a descentralização como estadualização (transferência de responsabilidades do governo federal para os estados) ou como municipalização (transferência de responsabilidades do governo federal ou de um governo estadual para os municípios) (LUCE; FARENZENA, 2007, p. 9).

As autoras, utilizando como referência as argumentações de Almeida (2005), consideram que a descentralização pode ocorrer por meio da transferência da capacidade fiscal e de poder de decisão na implementação de políticas aos estados e municípios ou, ainda, mediante a transferência aos estados e municípios da responsabilidade pela implementação ou gestão de políticas definidas ao nível federal.

A União, por meio do Ministério da Educação, respeitando a legislação educacional, com o objetivo de atender demandas históricas dos municípios, bem como dos movimentos educacionais, propõe a política nacional de formação de conselheiros municipais de educação como uma ação pública que pretende, dentre outros objetivos, colocar em prática o regime de colaboração[35] entre os entes federados

[35] A colaboração como princípio das relações entre os entes federados para a gestão da educação está diretamente relacionada com a gênese não centralizada destas relações. Quer dizer, historicamente grande parte das responsabilidades com a educação básica tem sido assumida diretamente pelos estados e municípios. As discussões sobre o binômio centralização-descentralização da educação e as responsabilidades dos entes federados, com destaque para as responsabilidades dos municípios, podem ser localizadas já nas discussões dos "pioneiros da educação" na década de 1930, nas quais o argumento central destacava que o governo municipal era mais sensível a todas as necessidades dos grupos sociais e mais capaz de cooperar para a coesão e a integração da comunidade como um todo. Outros argumentos salientam que a descentralização não pode ser confundida com mais democracia, já que vivemos em uma federação onde a centralização do poder pode significar tanto a garantia da democracia quanto a emergência do autoritarismo. Também não se pode esquecer que, em geral, os governos municipais em virtude das especificidades da sociedade brasileira, ainda são fortemente marcados por relações de poder patrimonialistas e clientelistas, colocando sérios entraves à

para o atendimento das demandas da educação municipal, cujas responsabilidades correspondem à educação infantil, ao ensino fundamental e à educação de jovens e adultos (EJA), correspondente à etapa do ensino fundamental.

A colaboração intergovernamental é um primeiro passo para constituir uma rede de gestão de política educacional a partir de relações de poder horizontalizadas já que, conforme preceitos constitucionais, os entes, supostamente, têm autonomia na gestão das políticas públicas locais. Conforme aponta a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 211, as decisões sobre a gestão dos sistemas de ensino (federal, estadual e municipal) devem ser tomadas de forma compartilhada, considerando que cada instância federativa possui autonomia para tal. Conforme Souza e Faria (2004, p. 931), esta concepção de colaboração implica considerar ações conjuntas que abarquem:

> A divisão de responsabilidades pela oferta do ensino fundamental entre as instâncias federadas; o planejamento educacional (planos de educação e censos escolares), de modo a buscar o compromisso comum com a qualidade do ensino; a superação de decisões impostas ou a simples transferência de encargos, sem que haja o repasse devido dos meios e recursos necessários; e, ainda, a garantia da participação da sociedade, através de seus conselhos, com representação popular e poder deliberativo (SOUZA; FARIA, 2004, p. 931).

Com estas condições, caminha-se para um regime de colaboração em que a União, os estados e os municípios assumem responsabilidades efetivamente compartilhadas na construção da qualidade do ensino público por meio de um verdadeiro sistema nacional de educação (SAVIANI, 2009). Com efeito, o princípio da colaboração atua como fio condutor da tessitura da rede de gestão democrática de políticas educacionais, com o local e o nacional articulados, nenhum submetendo o outro.

É preciso salientar, entretanto, que a materialidade das condições citadas ainda está muito calcada no plano da legislação educacional, bem como das discussões teóricas. De fato, pesquisas têm demonstrado que a tendência nas relações intergovernamentais, com base no princípio da colaboração, se tem reduzido à mera transferência de atribuições somente no plano da administração. E ainda, em razão das insuficiências técnicas e financeiras e dos altos índices de desigualdade social entre os municípios, o

---

gestão democrática e à colaboração entre os entes federados (BATISTA, 2009). Há também o argumento de que o crescente processo de municipalização do ensino faz parte da lógica do atual movimento da sociedade capitalista cuja descentralização, no contexto da crise do Estado, é tomada como um instrumento de modernização gerencial da gestão pública que possibilita promover a eficiência e a eficácia dos serviços públicos. Este argumento salienta que esta seria apenas uma justificativa para transferir responsabilidades da esfera do poder central (União) para os locais (estados e municípios), com o objetivo de redução das responsabilidades do Estado com as políticas sociais, já que os municípios, impossibilitados financeiramente de assumir tais responsabilidades, se veem "obrigados" a buscar parcerias com o setor privado para o atendimento de demandas sociais locais (BAVA, 1996; GRACINDO, 1997; PERONI, 2003).

aumento de atribuições e responsabilidades dos mesmos tem gerado um agravamento da qualidade da educação pública básica (SOUZA; FARIA, 2004; SAVIANI, 2009).

Neste sentido, desde 1988, quando a Constituição Federal estabelece a autonomia dos municípios como entes federados, os conselhos passam a exercer um importante papel para a melhoria da qualidade do ensino ofertada pelos municípios. Os CME são atores históricos cuja luta pela gestão democrática da educação, enquanto elemento fundamental para a construção da qualidade do ensino, não se esgota na simples criação do órgão nas municipalidades; é preciso lutar para que não sejam criados apenas para o atendimento de uma norma legal sem um funcionamento efetivo ou mesmo para que não se constituam em instrumento de poder sob o comando do executivo local,[36] caracterizando uma gestão patrimonialista e clientelista do sistema ou rede municipal de ensino.

Conforme aponta o último relatório do perfil dos CME (BRASIL, 2007) elaborado pelo Ministério da Educação, o sistema de ensino constitui o maior arcabouço legal de organização da educação nos municípios. O CME é o fórum de gestão democrática e órgão de consulta e deliberação, com destaque para a função normativa do sistema. Já o plano municipal de educação, elaborado com a coordenação do Conselho, é o instrumento "guia" de gestão do sistema.

Contudo, o mesmo relatório esclarece que a organização da educação nos municípios não guarda a lógica do citado processo. Os municípios organizam-se resguardando a estrutura das relações político institucionais no âmbito local. Assim, têm-se municípios sem a criação de sistema, mas com conselho e plano; outros, com sistema e conselho, mas sem plano e, em alguns poucos casos, com sistema e plano e sem conselho.[37] Todavia, os dados evidenciam que o número de conselhos instituídos em todo o Brasil supera os de sistema e plano.

De modo geral, estes dados representam a diversidade das formas de gerir a educação municipal e, ao mesmo tempo, a complexidade para implantar uma política educacional de âmbito nacional. Motivo pelo qual a rede de gestão democrática de políticas educacionais constitui-se em importante estratégia de gestão, visto que insere os atores diretamente envolvidos com a política no âmbito das municipalidades em todo o seu processo de construção, isto é, na sua formulação, implementação e

[36] No relatório do último perfil dos CME (BRASIL, 2007) aponta-se que as funções dos conselhos, podem ser de ordem consultiva, normativa, deliberativa e mobilizadora, sendo que tais funções guardam coerência com sua natureza. Os CME são órgãos do executivo, situados na estrutura da gestão do sistema de ensino e, na maioria dos municípios, vinculados à secretaria de educação. Assim, suas funções são as da natureza do poder executivo e sua ação se esgota no âmbito dele, não podendo invadir a área do legislativo, nem do judiciário.

[37] O universo que a política nacional de formação de conselheiros municipais de educação abrange 4.485 municípios (81% dos municípios brasileiros) cadastrados no Sistema de Informações sobre os Conselhos Municipais de Educação (SICME/MEC). Destes municípios, 80% possuem lei que cria o Conselho, 53% possuem lei que cria Plano Municipal de Educação e 58% possuem lei que cria Sistema Municipal de Ensino.

avaliação. A participação efetiva destes atores aumenta a possibilidade de inserir na gestão de uma política pública nacional aspectos da diversidade e da diferença dos contextos regionais, estaduais e municipais.

Em vista disso, torna-se também importante que os CME articulem-se em torno de alguns objetivos, constituindo-se eles próprios em uma rede de interesses comuns em defesa da gestão democrática da educação dos municípios. Os CME, fortalecidos em torno de uma identidade, se colocam em condições de atuar como protagonistas em uma rede de gestão de políticas educacionais, e não como simples coadjuvantes submetidos a uma hierarquia institucional. Para tal, os conselheiros necessitam apropriar-se de conhecimentos técnicos e políticos.

É nesta dimensão que a política nacional de formação de conselheiros atua: para qualificar sujeitos capazes de interferir nos rumos da educação municipal com vistas a proporcionar a qualidade social do ensino para todos os munícipes.

## A GESTÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: OS ESPAÇOS DE DISPUTA E OS ATORES

Em 2003, a partir de uma combinação específica de leis, atribuições de crédito e atividades voltadas para a realização de um conjunto de objetivos, criou-se o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-conselho), coordenado pela Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC). Esta política articula três eixos, considerados pelo governo federal fundamentais para a gestão democrática da educação municipal: a formação de conselheiros municipais de educação; a criação e fortalecimento dos conselhos municipais de educação; a autonomia dos sistemas municipais de ensino.

Não obstante, é preciso esclarecer que a emergência desta política pública é fruto de uma problematização social iniciada em meados da década de 1980, quando as questões de intervenção estatal e os destinos da democracia passam a ser tematizados em outra direção. A gestão democrática da educação, enquanto tema de uma agenda sistêmica que reunia todos os problemas sociais da época, passa para a agenda governamental por meio de um processo de lutas cuja participação ativa, em especial de associações da sociedade civil reunidas por especificidades em um grande movimento social, foi fundamental para a produção de legislação que configurasse um "novo senso comum", articulando democracia e educação. Desde então, a democracia institucionaliza-se como princípio norteador da gestão educacional no âmbito dos sistemas de ensino e das escolas.[38]

[38] Os estudos sobre a gestão democrática da educação, dentre os quais incluo as minhas pesquisas de mestrado e doutorado, têm centrado, em geral, seu foco de análise na relação teoria, legislação e instrumentos e práticas.

Como se pode ver, na análise da origem da política de formação de conselheiros municipais de educação, percebe-se que sua gênese é caracterizada por um processo que envolve espaços e disputas por sentidos para a construção da gestão democrática da educação.

Pode-se dizer que existe um campo de forças constituído na sociedade civil atuando na direção e nos sentidos produzidos para a educação brasileira, pelo menos desde a década de 1930, quando se organizou o movimento educacional da "escola nova", impulsionado pelos chamados "pioneiros da educação". Este movimento, no contexto atual da educação brasileira, atua sob a forma de associações de diversas áreas articuladas por meio de alguns objetivos comuns referentes à educação. Entretanto, considerado em sua diversidade de associações e interesses, guardam em seu interior disputas pela significação da gestão democrática da educação a partir da construção de diferentes argumentos sobre democracia.

Outro espaço de disputa a ser destacado diz respeito ao acesso a cargos, em especial de direção, dos departamentos do Ministério da Educação (MEC), diretamente relacionados com a organização dos sistemas de ensino. Ocupar funções de direção na estrutura estável do Estado é uma importante estratégia para implantar um projeto político democrático-participativo, cuja maior expressão de concretização se dá por meio das políticas públicas que o governo formula e implementa.

Dagnino (DAGNINO *et al.,* 2006), entende como projeto político os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos. Já o projeto político democrático-participativo tem seu núcleo central constituído por concepções de aprofundamento e radicalização da democracia, que confronta com nitidez os limites atribuídos à democracia liberal representativa como forma privilegiada das relações entre Estado e sociedade. Nesta concepção, a participação da sociedade nos processos de decisão assume papel central para democratização das ações públicas. A participação, neste sentido, é vista como instrumento da construção de uma maior igualdade social, na medida em que ela contribui para a formulação e implementação de políticas públicas orientadas para uma distribuição mais igualitária dos recursos públicos.

A construção da política nacional de formação de conselheiros municipais de educação incorpora atores que fazem parte do movimento educacional, relacionados diretamente com a educação municipal. Participam da formulação e implementação da política: o Ministério da Educação (MEC), por meio do Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino (DASE) e da Coordenação Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino (CAFISE); a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); e a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME).

Nesse ponto já se pode destacar uma importante ação dos gestores oficiais da política (MEC/Dase/Cafise) no sentido de construção de uma rede de gestão

democrática a partir da efetiva participação dos atores diretamente envolvidos com a educação municipal em uma política pública nacional voltada para os munícipes. Enfatiza-se ainda, como elemento importante para a implantação do programa Pró-conselho, como ação pública cujo objetivo central é o fortalecimento da gestão democrática da educação municipal, o fato de que os atores que ocupam os cargos diretivos nos citados órgãos do MEC são partícipes históricos da organização e luta pela gestão democrática da educação no Brasil.

Em 2003, a nova gestão do Ministério da Educação faz uma reestruturação na organização político-administrativa dos serviços educacionais indicando novos gestores para as secretarias e órgãos recém-criados. Neste contexto, o MEC inicia uma discussão sobre a formação de conselheiros municipais de educação na perspectiva de fortalecer a gestão democrática dos sistemas e redes municipais de ensino. Para tal discussão, que daria início à formulação da política nacional de formação de conselheiros, são chamados o Conselho Nacional de Educação (CNE), o Fórum Nacional dos Conselheiros Estaduais de Educação (FNCEE), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME).

Destaco aqui a importância destas articulações com vistas a construir alguns consensos para a formação de conselheiros, em especial com a Undime e a Uncme, por serem estes atores fundamentais para a implementação da política nos municípios. Esta assertiva pode ser resgatada no depoimento da coordenadora da Uncme do Rio Grande do Sul:

> Os conselhos municipais de educação não existiam numa visão nacional, a não ser pela Uncme nacional, que era muito fragilizada, muito pequena. A Uncme nacional despontou agora com o apoio do Ministério da Educação. Nesta gestão (gestão Lula) o MEC realmente deu vida aos conselhos municipais de educação!

Outro elemento a ser salientado diz respeito às relações entre a Undime e a Uncme enquanto atores históricos. Ambos são atores sociais que surgem com as necessidades de reformas educacionais no pós-regime militar, passando a exercer influência sobre a organização do ensino nos municípios brasileiros. Mas é preciso salientar que a relação entre estes dois atores envolve conflitos e negociações, já que as duas associações emergem com o princípio da gestão democrática da educação, cujo eixo central é o compartilhamento do poder na gestão dos sistemas de ensino e das escolas. Sabe-se que, historicamente, o poder de decisão, tem se concentrado no dirigente municipal de educação e no próprio prefeito do município.

Conforme afirma Reis (2005), na história da educação brasileira os conselhos, em qualquer uma das instâncias administrativas, têm sido meramente assessores de secretarias e governos. Já Wittmann (1996) considera que a tradição brasileira de competência concorrente e não solidária entre conselhos e executivo traz consequ-

ências à gestão dos sistemas de ensino com a malversação do recurso público e o estímulo ao clientelismo político.

No caso do Rio Grande do Sul, onde verifiquei alguns efeitos da implementação da política nacional de formação de conselheiros, considerando a atuação da Uncme e da Undime, pode-se perceber que ainda não houve uma ruptura desta estrutura institucional hierarquizada. Contudo, há fortes indícios de que está em processo de construção uma relação de poder entre estes atores sociais em que ambos estão qualificados, técnica e politicamente, para disputar e construir consensos para a gestão da educação municipal. A simetria nas relações de poder entre os atores que atuam em rede é importante para garantir consensos mínimos para a gestão democrática da educação nos municípios.

Nesta verificação, duas variáveis foram importantes. A primeira está relacionada com a política nacional de formação de conselheiros, que introduz, na arena de decisões sobre a formulação e a implementação de uma política pública para a educação municipal, a associação que representa nacionalmente os CME, dotando-lhe de real poder decisório; já a segunda variável está relacionada com as especificidades do contexto local (o Rio Grande do Sul): a forma de organização dos sistemas municipais de ensino, bem como da organização dos conselhos municipais de educação.

No Rio Grande do Sul, a formação de conselheiros municipais de educação precede a política nacional. Desde 1995, o fórum estadual dos conselhos municipais de educação (Fecme-RS),[39] criado a partir de uma iniciativa de alguns CME, em especial o CME de Porto Alegre, atua em parceria com algumas universidades públicas locais (dentre estas pode-se citar a Universidade Federal do Rio Grande do Sul e a Universidade Federal de Pelotas), com a federação das associações de municípios do Rio Grande do Sul (Famurs),[40] que agrega os municípios por regionais, bem como

[39] Criado em 1995, dois anos após a criação da Uncme nacional, num momento em que a articulação entre os CME em âmbito nacional ainda era bastante incipiente. Posteriormente, se denominará Fecme/Uncme-RS. Hoje utiliza somente a sigla Uncme-RS. Os objetivos desta associação são: defender a existência e o funcionamento autônomo dos CME; ser propositivo nas diversas matérias para a educação municipal; divulgar iniciativas e procedimentos legais e técnico-administrativos que possam contribuir para o aperfeiçoamento organizacional dos sistemas de ensino e dos colegiados; representar nas diversas esferas sociais e institucionais os interesses dos CME, dentre outros.

[40] O estado do Rio Grande do Sul possui 496 municípios organizados em 25 associações regionais. Estas associações regionais assumiram institucionalidade e papel político relevante na década de 1970, num contexto de restrições político-partidárias, no qual os governadores eram indicados pelo governo federal, ficando os municípios, com exceção das capitais e aqueles com instâncias hidrominerais, com a possibilidade de eleger seu governante. Com a ampliação dos debates sobre os direitos dos municípios frente à União, surge a necessidade de as associações constituírem objetivos comuns em torno de uma associação que as representasse. Em 24 de maio de 1976 cria-se a Federação das associações dos municípios do RS (Famurs). Na atualidade a associação possui sede própria em Porto Alegre tendo forte influência na gestão dos municípios.

com o conselho dos secretários municipais de educação (Conseme)[41] na formação de conselheiros municipais de educação.

No caso do Rio Grande do Sul, o fato de os CME já estarem organizados e serem protagonistas de uma argumentação/formação que dá sentido à gestão democrática da educação municipal constitui-se em elemento fundamental para a participação efetiva destes em uma rede de gestão de políticas educacionais. Disto se pode considerar que a organização em rede e o conhecimento técnico e político sobre a gestão da educação municipal qualificou a associação que representa os CME do Rio Grande do Sul para protagonizar a formação dos conselheiros municipais de educação no contexto local, o Rio Grande do Sul.

## APONTAMENTOS FINAIS

Retomando a aspiração central do programa Pró-conselho, de constituir-se em ação pública indutora da gestão democrática da educação nos municípios, pode-se dizer que, no caso do Rio Grande do Sul, isto se concretiza por meio da articulação entre os atores diretamente envolvidos com a educação municipal, proporcionada pelo trabalho conjunto entre MEC, Uncme-RS, Conseme/Undime-RS, Famurs e universidades públicas federais para a qualificação dos conselheiros.

No contexto nacional, até o período analisado (2009), houve um real envolvimento da Undime e da Uncme na gestão e organização da política, bem como na formação de conselheiros em âmbito nacional. Neste sentido, pode-se se dizer, de modo geral, que as estratégias de gestão do programa Pró-conselho, considerando sua efetividade política e relevância cultural, cuja maior expressão pode ser observada respectivamente pelo compartilhamento do poder de decisão entre Estado e sociedade civil e a consideração das diferenças locais nas tomadas de decisão, foram alcançadas em muitos momentos do processo de construção da ação pública.

Contudo, é preciso salientar que, na atualidade, a continuidade da política nacional de formação de conselheiros passa por um processo de reestruturação com vistas a articular esta ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do MEC.

No mês de março de 2007, no intuito de colocar em prática a sua principal ação para a área da educação, o governo Lula divulga as linhas gerais do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), a partir de um conjunto de estratégias e atos normativos para a implementação de ações articuladas entre a União, o Distrito Federal, os estados e os municípios. A proposta do MEC é que os programas de transferência

[41] Esta associação, criada em maio de 1986, precede a criação da Undime nacional em outubro de 1986. Posteriormente será denominada de Conseme/Undime-RS. O Conseme, articulado com a Famurs, atua como agente dinamizador para a constituição dos sistemas municipais de ensino no Rio Grande do Sul tendo como estratégia central a formação de secretários municipais de educação.

voluntária[42] passem a ser acessados por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), instrumento de planejamento educacional integrante da principal ação do PDE: o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.[43] Até o final de 2008, todos os 5.563 municípios brasileiros aderiram ao Plano de Metas e iniciaram a elaboração do PAR. O PDE é considerado pelos seus gestores como o plano executivo do MEC.

O Pró-conselho é um programa de assistência técnica voluntária e, como tal, passa a ser atendido via Plano de Ações Articuladas, quer dizer, hoje ele é uma subação inserida no PAR na dimensão da gestão educacional, na área da gestão democrática da educação. Neste contexto a formação de conselheiros se dá na modalidade de educação a distância.

Com esta nova configuração da política nacional de formação de conselheiros, há uma visível diminuição da participação da Uncme e, na contrapartida, uma maior participação da Undime. Isto ocorre porque, ao que tudo indica, há uma hierarquia nas atuais políticas implementadas pelo MEC e, neste caso, o programa Pró-conselho enquanto política educacional fica submetida ao PDE/PAR. Neste sentido, esta hierarquização aparece igualmente no nível de envolvimento da Undime e da Uncme na implementação do PAR, isto é, na maior participação da Undime nas estratégias de implementação do Plano de Ações Articuladas nos municípios.

Assim, se o Pró-conselho é uma política educacional cujo objetivo central é fortalecer a gestão democrática da educação nos municípios por meio da qualificação dos conselheiros, se poderia então questionar: porque a associação (Uncme) que representa os CME, considerados fóruns e espaço de gestão democrática, no contexto da implementação do PAR, perde espaço de decisão na gestão dos sistemas municipais de ensino? Será que mais uma vez não se está reproduzindo as circunstâncias históricas de hierarquização das atribuições e funções destes dois atores sociais?

---

[42] Existe um conjunto de programas do MEC (por exemplo, alimentação, PDDE/Programa Dinheiro Direto na Escola, transporte escolar) que podem ser chamados de universais por atingirem todas as escolas ou redes do Brasil e que são previstos em lei ou medida provisória. Todos os outros programas que não são obrigatórios por força da norma legal têm seu acesso condicionado à elaboração do PAR; ou seja, pelo que é divulgado pelo MEC, a assistência técnica e financeira envolvendo os programas de transferência voluntária, só são acessados pelos estados e municípios via Plano de Ações Articuladas (PAR).

[43] O movimento Todos pela Educação começa a ser articulado em 2005, por iniciativa de lideranças empresariais, educadores, economistas, comunicadores e gestores públicos, os quais se reuniram em São Paulo para discutir caminhos alternativos para a construção de um grande projeto nacional para a melhoria da qualidade da educação brasileira. O lançamento nacional aconteceu no dia 6 de setembro de 2006, no Museu Ipiranga, em São Paulo. Constitui-se de uma "aliança da sociedade civil envolvendo gestores públicos, organizações sociais, educadores e iniciativa privada". O movimento foi lançado com o objetivo de garantir o direito de todas as crianças e jovens brasileiros a uma educação básica de qualidade, objetivo este a ser alcançado até 2022, bicentenário da Independência (Movimento Todos pela Educação). Disponível em <http://www.unicef.org.br>, acesso em jan. 2009. Alguns pesquisadores (GRACIANO, 2007; WERLE, 2008) consideram que este movimento introduz na gestão das políticas educacionais brasileiras elementos do modelo de gestão empresarial.

Diante destas argumentações retomo o questionamento inserido no título deste ensaio, qual seja, se a gestão do programa nacional de formação de conselheiros municipais de educação (Pró-conselho) constitui-se em uma rede de gestão democrática de política educacional.

Considerando que a participação efetiva dos atores diretamente envolvidos com a política na sua formulação e implementação é uma característica central de uma rede de gestão democrática de políticas públicas, pode-se inferir que até 2009, em vários momentos da construção da política (sua formulação, implementação e reformulações considerando o contexto local) de formação de conselheiros, houve efetiva participação dos atores Uncme e Undime na tomada de decisões, com o protagonismo nas estratégias de formação, organização e gestão de recursos financeiros, em especial da Uncme.

Neste sentido, argumento que a pesquisa demonstra é que as estratégias de gestão adotadas para a implementação da política de formação de conselheiros municipais de educação (Pró-conselho), em muitos momentos de sua trajetória (2003-2009), incorporaram elementos importantes para uma rede de gestão democrática de política educacional, tais como: fluência na comunicação/informação entre os atores envolvidos diretamente com a política; compartilhamento do poder de decisão na elaboração e (re)construção das estratégias de gestão; relações de troca horizontais na implementação da política; consideração do contexto local.

De resto se pode dizer que a ideia de democracia social, o compartilhamento do poder e do saber em todos os espaços de inserção social, é fundamental para romper com uma concepção restrita de democracia. A participação em redes de gestão democrática de políticas públicas qualifica os atores a atuarem democraticamente em todos os espaços de construção de práticas sociais. Este tipo de experiência de gestão social amplia o cânone democrático contribuindo para a superação da perspectiva de que a democracia é apenas um sistema político.

Conforme Oliveira (2006), as possibilidades de chegar a essas condições dependem da democratização do conjunto das práticas sociais, vinculadas e orientadas por saberes mais democráticos e democratizados. Com esta abordagem as relações entre os diferentes não são de dominação, mas de negociação, diálogo e gestão partilhada dos conflitos. Por outro lado e complementarmente, o desenvolvimento dessa democracia de práticas e conhecimentos só pode ser feito por sujeitos sociais reais, cujas redes de subjetividades estiverem, elas também, democratizadas, portanto, formadas para criar e desenvolver modos democráticos de inserção e interação em todos os espaços estruturais de construção de relações sociais na sociedade contemporânea.

## REFERÊNCIAS

ADAM, S.; KRIESI, H. The network approach. In: SABATIER, P. A. (Org.). *Theories of the policy process*. Cambridge: Westview Press, 2007.

ALMEIDA, M. H. T. de. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, junho de 2005.

BATISTA, N. C. *A formação de conselheiros municipais de educação e a gestão democrática dos sistemas municipais de ensino*: uma política pública em ação. Porto Alegre: PPGEDU/UFRGS, 2009 (Tese de Doutorado).

BAVA, S. C. Desenvolvimento local: uma alternativa para a crise social? *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, p. 53-59, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. *Perfil dos Conselhos Municipais de Educação*. Brasília: MEC, 2007. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/proconselho>.

DAGNINO, E. *et al*. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

GRACIANO, M. Apresentação. In: GRACIANO, M. (Org.). *O Plano de Desenvolvimento da Educação*. São Paulo: Ação Educativa, 2007 (Em Questão, v. 4).

GRACINDO, R. V. Estado, sociedade e gestão da educação: novas prioridades, novas palavras de ordem e novos-velhos problemas. *RBPAE*, v. 13, n. 1, 1997.

GOHN, M. G. *Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2010.

HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

LUCE, M. B.; FARENZENA, N. O regime de colaboração intergovernamental. In: GRACIANO, M. (Org.). *O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)*. São Paulo: Ação Educativa, 2007 (Em Questão, v. 4).

MULLER, P.; SUREL, Y. *A análise de políticas públicas*. Pelotas: Educat, 2002. (Coleção Desenvolvimento Social).

NOGUEIRA, M. A. *Um estado para a sociedade civil*: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, I. B. Pedagogia do conflito: a escola e a democracia sob as lentes da sociologia das ausências. In: FREITAS, A. L. S.; MORAES, S. C. (Org.). *Contra o desperdício da experiência*: a pedagogia do conflito revisitada. Porto Alegre: Redes Editora, 2009.

OLIVEIRA, I. B. Boaventura e a Educação. Belo Horizonte: Autêntica (Pensadores & Educação, 8)

PERONI, V. *Política educacional e papel do Estado*: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

REIS, M. A. S. Aproximações e distanciamentos entre o Conselho Estadual de Educação e os municípios. In: SCHEINVAR, E.; ALGEBAILE, E. (Org.). *Conselhos participativos e escolas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

RUA, M. G. *Análise de políticas públicas*: conceitos básicos. Rio de Janeiro, 1997. (Texto Digitado).

SANDER, B. *A administração da educação no Brasil*: genealogia do conhecimento. Brasília: Líber Livro, 2007.

SANTOS, B. de S. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: *A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

_____. A justiça social vai obrigar que se comprometa com a justiça cognitiva. Entrevista. *Revista UFMG*, ano 3, n. 8, out. 2005a.

_____. Introdução. In: SANTOS, B. S. (Org.). *Democratizar a democracia*: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005b.

_____. *Pela mão de Alice*: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 2006.

SCHERER-WARREN, I. Redes de movimentos sociais na América Latina. *Caderno CRH* – Revista do Centro de Recursos Humanos da UFBa, v. 21, n. 54, 2008.

SEMERARO, G. Da sociedade de massa à sociedade civil: a concepção de subjetividade em Gramsci. *Educação e Sociedade*, ano XX, n. 66, abr. 1999.

_____. Tornar-se "dirigente". O projeto de Gramsci no mundo globalizado. In: COUTINHO, C. N; TEIXEIRA, A. P. (Org.). *Ler Gramsci entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SAVIANI, D. *Plano de Desenvolvimento da Educação*: análise crítica da política do MEC. Campinas: Autores Associados, 2009. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, 99).

SOUZA, D. B.; FARIA, L. G. M. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino Pós-LDB 9.394/96. *Ensaios*: aval. públ. educ., v. 12, n. 45, 2004.

STOER, S. R.; MAGALHÃES, A. M. *A diferença somos nós*: a gestão da mudança social e as políticas educativas sociais. Portugal: Edições Afrontamento, 2005.

TEDESCO, J. C. *O novo pacto educativo*: educação, competitividade e cidadania na sociedade moderna. São Paulo: Ática, 2002.

WERLE, F. *A reinvenção da gestão dos sistemas de ensino para uma educação de qualidade*: uma discussão do plano de desenvolvimento da educação. Passo Fundo, 2008. (Texto digitado – apresentado na Anpae/Sul).

WITTMANN, L. C. Avanços na descentralização e na participação democrática na administração da educação. In: *Anais do Simpósio Nacional de Administração da Educação do Nordeste*, 1996.

---

**NEUSA CHAVES BATISTA** é mestre em Sociologia e doutora em Educação pela UFRGS; professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Departamento de Estudos Básicos, na área de Sociologia da Educação. E-mail: neuchaves@gmail.com.

*Recebido em maio de 2010.*
*Aprovado em agosto de 2010.*