

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO  
DE CIDADES  
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE  
CIDADES

Jércia Trindade de Oliveira

A PARTICIPAÇÃO LOCAL NAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO: O PAPEL  
DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM CAMPOS DOS  
GOYTACAZES

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ  
Setembro de 2015

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO  
DE CIDADES  
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE  
CIDADES

Jércia Trindade de Oliveira

A PARTICIPAÇÃO LOCAL NAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO: O PAPEL  
DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM CAMPOS DOS  
GOYTACAZES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em  
Planejamento Regional e Gestão de Cidades, da Universidade  
Candido Mendes - Campos/RJ, para obtenção do grau de  
MESTRE EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE  
CIDADES.

Orientador: Prof. Rodrigo Anido Lira, DSc.

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ  
Setembro de 2015

#### FICHA CATALOGRÁFICA

O48p Oliveira, Jérica Trindade de.

A participação local nas políticas de educação: o papel do conselho municipal de educação em Campos dos Goytacazes/ Jérica Trindade de Oliveira. – 2016.

104 f.; il.

Orientador: Rodrigo Anido Lira.

Dissertação de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades– Universidade Candido Mendes – Campos. Campos dos Goytacazes, RJ, 2015.

Bibliografia: f. 89 - 96.

1. Políticas educacionais – Campos dos Goytacazes (Município,RJ). 2. Conselho municipal de educação - Campos dos Goytacazes (Município,RJ).. 3. Sociedade civil – participação - Campos dos Goytacazes (Município,RJ). I: Universidade Candido Mendes – Campos. II. Título.

CDU: 37.014(1-21)(815.3)

JÉRCIA TRINDADE DE OLIVEIRA

A PARTICIPAÇÃO LOCAL NAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO: O PAPEL  
DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM CAMPOS DOS  
GOYTACAZES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em  
Planejamento Regional e Gestão de Cidades, da Universidade  
Candido Mendes - Campos/RJ, para obtenção do grau de  
MESTRE EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE  
CIDADES.

Aprovada em 29 de setembro de 2015.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Rodrigo Anido Lira, DSc. - Orientador  
Universidade Candido Mendes

---

Prof. Denise Cunha Tavares Terra, DSc.  
Universidade Cândido Mendes

---

Prof. Jeferson Manhães de Azevedo, DSc.  
Instituto Federal Fluminense

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ  
2015

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, autor da minha fé, que sonda e conhece o meu coração, que longe sabe dos meus pensamentos e me ensinou a perseverar;

A minha querida mãe, que no início deste caminho se foi, mas me deixou um legado de força, alegria, amor e respeito;

À turma querida do Mestrado, que tornou dias difíceis em dias melhores;

A minha família linda, restauradora de minha alegria, que todos os dias me adorna com vida;

Ao Instituto Federal Fluminense, pelo incentivo à qualificação, pelo acolhimento em dias difíceis e por ser minha segunda casa.

Ao orientador Rodrigo Lira, pela presença e serenidade constantes.

Nem tudo o que pode ser medido, conta. E  
nem tudo o que conta pode ser medido.

Albert Einstein

## RESUMO

### A PARTICIPAÇÃO LOCAL NAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO: O PAPEL DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

A Constituição Brasileira de 1988, marco na história do Brasil ao trazer novos modelos de gestão pública fundamentados num novo pacto federativo, em que a descentralização administrativa fortaleceu o poder do Estado e dos Municípios, constituindo os Conselhos Municipais como instrumentos de controle, fiscalização e representação da sociedade civil. O presente trabalho tem como objetivo analisar a dinâmica de participação do Conselho Municipal de Educação para a definição das políticas públicas de educação do Município de Campos dos Goytacazes, o maior município recebedor de *royalties* do petróleo no Estado do Rio de Janeiro, que, contudo, apresenta um dos piores resultados do Brasil na avaliação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB. A pesquisa utilizou-se de análise documental, observação participante e entrevistas com dez representantes do referido Conselho, que tiveram suas respostas relatadas e analisadas no último capítulo deste trabalho. Como resultado, em que pese os esforços de algumas instituições para a ocorrência de debates e deliberações participativas, identificou-se que o desconhecimento da sociedade sobre o papel do Conselho - que funciona como uma extensão da Secretaria Municipal de Educação - contribui para uma atuação limitada, homologatória das decisões que vão ao encontro dos interesses do poder executivo local.

**PALAVRAS-CHAVE:** Conselhos. Cooptação. Educação. Participação.

## **ABSTRACT**

### **LOCAL PARTICIPATION IN EDUCATION POLICY: THE EDUCATION COUNCIL MUNICIPAL ROLE IN FIELDS OF GOYTACAZES**

The Brazilian Constitution of 1988 milestone in the history of Brazil to bring new public management models based on a new federal pact, that administrative decentralization strengthened the power of the state and municipalities, representing the Municipal Councils as instruments of control, supervision and representation civil society. This study aims to analyze the dynamics of participation of the City Board of Education to define the public policies of education in the municipality of Campos dos Goytacazes, the largest recipient municipality of oil royalties in the state of Rio de Janeiro, which, however, It presents one of the worst results of Brazil in the evaluation of the Basic Education Development Index - IDEB. The survey was used to document analysis, participant observation and interviews with ten representatives of the said Council, which had their answers reported and analyzed in the last chapter of this work. As a result, despite the efforts of some institutions for the occurrence of debates and participatory deliberations, it was identified that the lack of society on the role of the Council - which acts as an extension of the Municipal Education - contributes to a limited performance, ratifying the decisions that meet the interests of the local executive power.

**KEYWORDS:** Advice. Cooptation. Education. Participation.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANP:	Agência Nacional de Petróleo
CIDAC:	Centro de Informações e Dados de Campos
CME:	Conselho Municipal de Educação
FAMAC:	Federação das Associações de Moradores e Amigos de Campos
FNP:	Frente Nacional de Prefeitos
FUNDEB:	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GDEB:	Gratificação para o Desenvolvimento da Educação Básica
IBGE:	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP:	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB:	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOM:	Lei Orgânica Municipal
MUNIC:	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
PME:	Plano Municipal de Educação
PNE:	Plano Nacional de Educação
SEPE:	Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação
SICME:	Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação
SINEPE:	Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino
SINPRO:	Sindicato dos Professores das Escolas Particulares de Campos
SMECE:	Secretaria Municipal de Educação Cultura e Esportes

## SUMÁRIO

<b>1:</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	12
<b>2:</b>	<b>DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL</b>	16
2.1:	O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA	16
2.2:	CARACTERÍSTICAS DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA	20
<b>3:</b>	<b>OS CONSELHOS MUNICIPAIS: PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL?</b>	28
3.1:	OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO	34
<b>4:</b>	<b>O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES.</b>	47
4.1:	CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES	47
4.2:	A CONTEXTUALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES	50
4.3:	O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES E O SEU PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	53
4.4:	A DINÂMICA E A ESTRUTURA DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM CAMPOS DE GOYTACAZES	55
<b>5:</b>	<b>O COTIDIANO DA PARTICIPAÇÃO SOB A ÓTICA DOS CONSELHEIROS.</b>	61
5.1:	METODOLOGIA	61
5.2:	ANÁLISES DOS RESULTADOS DA PESQUISA	
<b>5.2.1:</b>	<b>As Dificuldades de Funcionamento do Conselho Municipal de Educação</b>	63
<b>5.2.2:</b>	<b>Resultados e Publicitação das Deliberações</b>	64
<b>5.2.3:</b>	<b>Atuação e Futuro do Conselho Municipal de Educação</b>	68
<b>5.2.4:</b>	<b>O Conselho Municipal de Educação e o IDEB de Campos dos</b>	81

**Goytacazes**

<b>6:</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.</b>	<b>85</b>
<b>7:</b>	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.</b>	<b>89</b>
	<b>ANEXO I: ROTEIRO DE ENTREVISTAS</b>	<b>97</b>
	<b>ANEXO II: RESOLUÇÕES: ANO DE 2014 E 2015</b>	<b>99</b>
	<b>ANEXO III: DOCUMENTOS FEITOS NO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E PUBLICADOS NO DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES.</b>	<b>102</b>

## 1: INTRODUÇÃO

O processo democrático no Brasil, legitimado pela Constituição Federal de 1988 instaurou no País formas de participação em que as diversas arenas políticas do poder local puderam exercer legítima representatividade nos diferentes espaços políticos e sociais. Este processo, que descentralizou para os municípios a administração política e administrativa de suas políticas públicas, possibilitou a aproximação da sociedade civil com o poder local, tornando os espaços representativos em necessários instrumentos de participação e representação. Neste contexto os Conselhos Municipais surgem como legítimos instrumentos de participação da sociedade civil, com capacidade, segundo Gohn (2000), de exercer mediação entre governo e população.

Desta maneira, os Conselhos Municipais por sua responsabilidade e capacidade representativa trouxeram à tona a motivação para este trabalho a fim de averiguar como tal forma de democracia representativa acontece em nível local, a saber, no município de Campos dos Goytacazes, no campo de sua Política Municipal de Educação.

Ressalta-se a realidade do município e seu reconhecimento de maior produtor de petróleo do País, que recebeu uma das piores avaliações do País no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, quando, no ano de 2011, o município ficou abaixo das projeções feitas pelo Ministério da Educação, tendo sido classificado em último lugar entre os 92 municípios fluminenses do estado e, apenas em antepenúltimo, em 2013. Esta realidade cria um grande paradoxo de ordem política e social que levanta questionamentos como: até que ponto o Município intervém com políticas públicas que realmente promovam um desenvolvimento educacional no município? Qual é o papel das instituições representativas neste

processo? Por que um município abastado financeiramente possui um dos piores desempenhos da educação básica do Estado?

A partir dessas considerações, este trabalho pretende analisar a dinâmica de funcionamento do Conselho Municipal de Educação, e o seu papel nas políticas de educação do município, construindo a problematização a partir dos seguintes questionamentos:

[1] O Conselho Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes possui regularidade em sua atuação e funcionamento?

[2] O Conselho Municipal atua na criação das políticas educacionais do município?

[3] As instituições que compõem o Conselho Municipal de Educação possuem efetiva participação no Conselho?

[4] O Conselho Municipal de Educação exerce suas funções de controle e fiscalização das ações do poder local?

A base teórica utilizada neste trabalho foi fruto de uma pesquisa do tipo exploratória que buscou conhecer o processo de descentralização, participação e representação apoiado na Constituição de 1988. Recorreu-se também ao estudo da Política de Educação do País fundamentada na Lei de nº 9.394/96 – LDB, que estabelece as Diretrizes e Bases para a educação no Brasil, e o contexto histórico de criação dos Conselhos Municipais, apoiados no dispositivo legal e o seu campo de atuação nas políticas públicas.

Desta forma, o presente trabalho tem como objeto de pesquisa o Conselho Municipal de Educação no Município de Campos dos Goytacazes e seu objetivo geral é analisar a qualidade da participação e representação do Conselho Municipal de Educação na definição das políticas públicas de educação do município. Como objetivos específicos, pretendeu-se analisar a dinâmica de funcionamento do Conselho Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes e de sua atuação como instrumento de gestão democrática municipal; verificar a aplicabilidade de suas características normativa, deliberativa, consultiva, fiscalizadora, propositiva, avaliativa e de assessoramento na política de educação do município, e avaliar se o

processo de descentralização possibilitou aos espaços participativos maior atuação nas políticas públicas como também proximidade entre a sociedade e o governo.

A pesquisa de campo foi desenvolvida na sede do Conselho Municipal de Educação do município de Campos dos Goytacazes no período que compreendeu o 2º semestre do ano de 2014 e o 1º semestre de 2015. A mesma consistiu em observação participante, que permite o contato direto e regular entre pesquisador e pesquisados, além de possibilitar a interação entre ambos. Desta forma, foi possível participar das assembleias e das reuniões da Câmara do referido Conselho e, assim, poder interagir e/ou argumentar com os conselheiros sobre a pauta a ser discutida no dia.

Também fez parte da metodologia: análise documental do Conselho que contou com o acesso às atas e aos documentos que fundamentam o seu funcionamento, desde o regimento interno, diário oficial até às ações deliberadas nas assembleias. Após o período que compreendeu a observação e análise documental, foram reunidos dados para outra etapa do trabalho – a entrevista - constituída de um roteiro de onze perguntas, que abordou questões referentes à estrutura, e composição do Conselho; às dificuldades encontradas; aos resultados alcançados; à elaboração de pauta; à sua efetividade; ao seu futuro; à consciência da sociedade sobre este instrumento de participação na gestão democrática municipal e à avaliação sobre os resultados do IDEB.

Foram entrevistadas dez pessoas do Conselho, que terão os seus nomes resguardados mantendo públicas as instituições por elas representadas. Entrevistaram-se oito conselheiros, sendo quatro representantes da ao poder público; quatro, da sociedade civil organizada e dois, da estrutura básica do Conselho. Nesta composição, as instituições representantes do governo foram Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte - SMECE; Câmara Municipal e dois pedagogos da rede municipal. Das representações da sociedade civil: Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação – SEPE; Sindicato dos Professores das Escolas Particulares de Campos – SINPRO; Associação de Pais e Alunos de Escolas Municipais e Federação das Associações de Moradores e Amigos de Campos (FAMAC). Constam da estrutura básica, as representações da Secretaria Executiva e a Assessoria Jurídica.

A importância de analisar os Conselhos Municipais de Educação se deve ao fato deste instrumento ser legítimo e por supostamente permitir que a população

participe da criação e da implementação das políticas públicas municipais, bem como da fiscalização e controle das ações governamentais. Os conselhos permitem a proximidade entre sociedade e governo, sendo possível avaliar a gestão municipal e os impactos gerados pela nova institucionalidade na ampliação do espaço público, que para Teixeira (1996), estes, os Conselhos, se constituíram num dos principais instrumentos de atuação dos movimentos organizados da sociedade civil.

A partir dessas considerações, apresentam-se as abordagens feitas nos capítulos deste trabalho:

**Capítulo 2:** Pretendeu-se contextualizar historicamente os processos de participação da sociedade civil e o de descentralização a partir da constituição de 1988, cuja promulgação possibilitou aos municípios maior autonomia e controle de suas políticas.

**Capítulo 3:** Foi feito um estudo sobre os Conselhos Municipais, elencados como instrumentos de controle social, de representação da sociedade, por estarem amparados pela constituição federal, e análise da cultura participativa da sociedade.

**Capítulo 4:** Foram apresentadas inicialmente informações sobre o município, tais como sua população, *royalties* do petróleo, e posteriormente, informações sobre a estrutura e dinâmica de funcionamento de seu Conselho Municipal de Educação - CME.

**Capítulo 5:** Foram analisadas as entrevistas feitas com dez representantes do Conselho de Educação do Município, que discorreram sobre composição, representação e participação do Conselho na política de educação municipal, apontando suas dificuldades de atuação e os resultados alcançados.

## **2: DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL**

O processo de Descentralização e Participação ocorrido no Brasil na década de 90, pós-Constituição de 1988, marcou a história do país, quando, ao transferir o poder decisório para os municípios, os desfiou a administrar seus próprios recursos, desenvolver políticas públicas capazes de contemplar todos os setores da sociedade, além de construir modelos de participação e de representatividade. Este capítulo vai contextualizar este processo que reordenou o cenário político e administrativo dos municípios.

### **2.1: O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA**

Fundamentado no artigo 18 da Constituição de 1988, a nova organização político-administrativa da República, que compreende a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios, trouxe maior autonomia aos entes federados para organizar-se política e administrativamente. No entanto, este processo de descentralização não os levou diretamente a um desenvolvimento genuíno nem tão pouco representou a elaboração direta de políticas que realmente impactam positivamente na vida da população. Em muitos casos, ainda se observa que a cultura patrimonialista e clientelista de alguns entes federados constitui em verdadeiras heranças desmobilizadoras do desenvolvimento, confirmando a presença enraizada de velhas gramáticas políticas que historicamente fazem parte da realidade do País.

Nos estados e municípios onde a política continua marcada pelo clientelismo e pela pouca capacidade de renovação de suas elites políticas locais, a superposição de papéis e responsabilidades na divisão de funções entre governos interfere na autonomia decisória dos municípios, em especial na alocação de recursos em políticas públicas locais. (KERBAUY, 2001, p.55)

As dificuldades encontradas no processo de implantação da descentralização não representaram a negação ou ruptura do processo democrático brasileiro, ao contrário, pois se é fato dizer que a descentralização político-administrativa ocorrida nos municípios não representou direta e necessariamente o desenvolvimento destes, é correto afirmar que representou um marco no federalismo brasileiro, visto não advir de um poder central, mas da própria Constituição Brasileira (DI PETRO, 2004), ocorrendo, da mesma forma, sem sobreposição ou subordinação de um ente federativo sobre outro.

O país, ao longo de sua história, passou por uma série de transições até a conquista da democracia, “nas quais o federalismo teve refluxos e retomadas em que a balança pendeu para maior centralização ou maior descentralização” (LUCE e FARENZENA, 2007, p. 76). Nesta transição, o país conquistou históricas vitórias que vieram fundamentar sua democracia consolidada na constituição de 1988 que, dentre outras ações, estabeleceu a descentralização política e administrativa das unidades federativas. Assim, foi conferido a elas, o poder discricionário de elaborar suas políticas, reservando aos legisladores da esfera federal o direito de aprovar as leis básicas e fiscalizar sua execução, sendo elas constituídas ou não para a igualdade e o bem-estar de todos os cidadãos da federação. (STEPHAN, 1999 apud KERBAUY, 2001).

A partir de 1991, os municípios diante do novo cenário que se construía, também viriam a elaborar a própria lei orgânica, que somados à autonomia administrativa para gerir os negócios de interesses locais e autonomia financeira para instituir e arrecadar os tributos que lhe eram conferidos traria de fato um novo perfil do cenário político nacional. Vale registrar que é a partir da Lei Orgânica Municipal (LOM) que são instituídos os Conselhos Municipais constituídos como instrumentos importantes para a promoção da descentralização administrativa, ampliação da participação popular no processo decisório e maior eficácia na implementação de políticas públicas (BOSCHI, 1999). Essa construção foi certificada

a partir da posse dos instrumentos jurídico-políticos que ampliou suas condições estruturais no processo de gestão e de controle social.

Para efeito de registro, as reformas ocorridas nas décadas de 1980 e 1990 não foram realizadas apenas no Brasil. Em muitos outros países também ocorreu o processo de descentralização que, segundo Arretche (1996), foram realizadas segundo estratégias distintas. Destacam-se como sendo as mais conhecidas: desconcentração, delegação e transferência de atribuições, e privatização ou desregulação. Tais estratégias sugerem grande consenso e convergência de opiniões em torno da descentralização no que tange o campo da eficiência e eficácia da gestão pública.

A autora ainda descreve que este consenso levou à suposição de que as formas de gestão na perspectiva descentralizada seriam mais democráticas levando à consolidação da democracia e elevando os níveis de bem-estar da população. Diante desta perspectiva, o desejo pela reforma do Estado era claro, pois este caminho indicava a conquista de ideais progressistas, tais como equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado. Estar em desacordo a este consenso representava a declaração de estar contra o ideal democrático, como afirma Arretche (1996):

Simetricamente passou-se associar centralização às práticas não democráticas de decisão, ausência de transparência das decisões, impossibilidade de controle sobre as ações do governo e à ineficácia das políticas públicas. As expectativas postas sobre a descentralização, e a visão negativa das formas centralizadas de gestão implicariam, como consequência, a necessária redução do escopo de atuação das instâncias centrais de governo. (p.1)

A mesma autora traz algumas questões sobre o consenso em torno da descentralização ao analisar sua implementação e suas conquistas. Para a Arretche, os resultados positivos alcançados no contexto histórico da descentralização não representam uma relação direta com o mesmo, mas sim com o fato de que a concretização de ideais democráticos é mais dependente da natureza das instituições, onde as decisões são processadas, do que das escalas ou níveis de governo responsáveis pela gestão das políticas públicas. Arretche ainda lembra que o processo de descentralização já vinha em curso no Brasil, dada:

A crise do Estado desenvolvimentista e de suas bases de sustentação - especialmente do papel de planejador, financiador e propulsor do desenvolvimento desempenhado até muito recentemente pelo governo federal; e o processo de consolidação democrática, no qual novos atores políticos, dotados de recursos políticos e institucionais relevantes, disputam com as instituições federais o papel de condução do processo políticos. (ARRETCHE, 1996, p.2).

Diante do quadro de redemocratização do País, Arretche (1996) pondera sobre os fatores que corroboravam para o sucesso dessa redemocratização, percebendo que estes também eram os mesmos que contribuíram para processo de descentralização da política brasileira. Ela ainda afirma que as medidas descentralizadoras ocorridas no País não foram muitas, mas, representaram o resultado da disputa de poder por parte das elites políticas de âmbito local e que estas foram fortalecidas com a retomada do processo eleitoral.

Diferentes correntes de opiniões se articulavam em torno do tema. Enquanto uns relacionavam e quase condicionavam descentralização ao ideário democrático, outros, a via como instrumento que pudesse fortalecer a vida cívica da sociedade. E, independente de diferentes correntes existentes, alguns princípios geram consensos em torno do tema, como por exemplo: segundo Dahl (1982 apud Arretche, 1996), a igualdade de voto e a oportunidade de participação direta no processo decisório e, para Manin, (1995 apud Arretche, 1996), princípios relacionados à ideia do governo representativo e a livre manifestação de opiniões públicas sobre assuntos políticos, entre outros.

Em relação ao consenso sobre os princípios existentes, Arretche (1996) afirma que princípios e valores políticos somente podem se concretizar em instituições políticas concretas. É pela análise da natureza destas que se pode avaliar se tais princípios estão efetivamente sendo respeitados. A existência de correntes consensuais, com princípios norteadores de um ideal democrático, não indica um sistema exitoso de descentralização e, ao mesmo tempo, o simples fato de determinadas questões ou políticas serem geridas [e/ou terem seus mecanismos decisórios processados] pelo nível central, não é indicador de uma gestão menos [ou mais] democrática (ARRETCHE, 1996).

A centralização significa a concentração de recursos e/ou competências e/ou poder decisório nas mãos de entidades específicas no “centro” (governo central, agência central, etc.). Descentralizar é deslocar esses recursos do “centro” e colocá-los em outras entidades específicas (os entes descentralizados). A primeira tem sido identificada como antidemocrática, na medida em que ensejaria a possibilidade de dominação política. Contudo, não existe uma garantia previa – intrínseca ao mecanismo de descentralização de que o deslocamento desses recursos implique a abolição da dominação. Deslocar recursos do centro para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo centro, mas pode permitir essa dominação ao interior desse subsistema. (p. 23).

O contexto em que acontecem os processos de descentralização e de democracia; as várias interpretações do mesmo tema e os condicionantes de ordem econômica, política, social e cultural impostos a eles limitou sua legitimação e os seus resultados, trazendo a complexidade do trabalho de que necessitava para o seu exercício. Apesar de toda complexidade e dificuldades em torno da descentralização e do processo democrático brasileiro, foi a partir de sua proposta que espaços foram sendo criados, possibilitando o diálogo, e se tornaram possíveis agentes transformadores da gestão democrática.

É possível então afirmar que todo exercício, seja de ordem cívica ou institucional, não acontece de maneira fácil ou simples, ao contrário: é um aprendizado e um exercício a ser feito regularmente e como tal, deve experimentar outros mecanismos para dar corpo àquele primeiro.

Segundo Marques (2011, p.17), a descentralização tem seu marco pelo processo de municipalização, quando a população, pela proximidade física tem a possibilidade de obter maior participação e de acompanhar a gestão das políticas públicas. Desta forma, será discutida na próxima seção a participação política na nova engenharia dos municípios, que se apresenta com potencial de concretizar o processo democrático.

## 2.2: CARACTERIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Na implementação de uma gestão descentralizada, a participação da sociedade civil tornou-se fundamental na implementação de uma gestão descentralizada. Tanto pelo sufrágil universal, de forma mais próxima e com mais regularidade, como pela construção de espaços que possibilitem a participação e o exercício do controle sobre as ações do poder público.

Para Kerbauy (2001) a participação da sociedade civil em negócios públicos minimizaria o patrimonialismo e a privatização da política, trazendo implicações de responsabilidade e participação na estrutura do poder local e em processos de modernização da gestão pública. A autora vê como positiva a participação da sociedade e discorre que esta, é como um corretivo da democracia representativa, vinculada a processos de modernização gerencial da gestão pública.

Pompeu (2008) afirma que a crença na democracia e em seus valores é uma construção diuturna, ou seja, que se dá num processo longo e contínuo, se sustentando ao longo da história. Esse processo exige empenho da sociedade, que deve fiscalizar e denunciar quando for o caso, requerer investigação sobre atos suspeitos, e exigir do poder político a responsabilidade de assumir seu papel nas democracias representativas, trazendo para o debate político questões que permeiam o interesse social.

O Estado deve superar o debate entre o ato discricionário e o ato vinculado e afirmar que todos os registros financeiros serão rotineiramente sujeitos à inspeção, que todos os servidores no controle de verbas públicas tem o dever de usar procedimentos transparentes e serão responsabilizados pelo mau uso de verbas públicas em objetivos privados, prevendo a restituição e até prisão (POMPEU, 2008, p.48).

O autor ainda afirma que governos participativos em que haja prioridade de metas, a fim de garantir direitos fundamentais, tenham maior legitimidade e legalidade, até mesmo, para implementarem direitos sociais capazes de promover a igualdade e evitar a exclusão.

Ao longo da história, conquistas foram feitas no novo ordenamento político da realidade brasileira, desde aquelas que contemplem o aspecto da cidadania social, até as que pesem a luta pela proteção efetiva dos direitos, quando a sociedade conquistou representatividade legal. Na nova reorganização política, os municípios tiveram possibilidades de transformar sua realidade quando se tornaram entes federados, dotados de autonomia legal.

A não centralização do poder político, o fortalecimento dos estados e a descentralização fiscal, em muito favoreceu aos municípios, que agora, como entes federados possuem uma autonomia relativa, e suas relações intergovernamentais construídas com o Estado, não se pautam na subordinação, mas numa estrutura em que os governados direta ou indiretamente exercem a participação e

representatividade por instituições legítimas e organizadas que, se potencializam no controle das ações do governo.

Quer dizer, seja pelas vias do regime representativo (a mediação dos partidos e o voto), seja por canais mais diretos de participação política, o maior poder relativo dos municípios potencialmente amplia a estrutura de oportunidades para a participação da sociedade local (LUCE e FARENZENA, 2008, p.76).

O País viveu em sua história o coronelismo político, e enfrenta a continuidade das desigualdades sociais, regionais, e intra-regionais. Isto exige a necessidade de forte representatividade cívica e política, para fins de que, as mesmas sejam dirimidas e combatidas na sociedade. Para tanto, o País carece libertar-se do ranço coronelista e das relações clientelistas que ainda permeiam a realidade política brasileira, trazendo o fato de que a nova estrutura constitucional, não necessariamente extinguiu o clientelismo, mas, trouxe a participação da sociedade para a discussão política, possibilitando, senão a extinção do clientelismo, mas a sua redução. Arretche (1996) sobre o clientelismo diz:

Este pode ocorrer em qualquer escala de operações. Na verdade, a redução do clientelismo supõe a construção de instituições que garantam a capacidade de *enforcement* do governo e a capacidade de controle dos cidadãos sobre as ações deste último (ARRETCHÉ, 1996, p.18).

No processo de luta contra o clientelismo e pela legitimação da descentralização, é inegável a necessidade da participação da sociedade civil no exercício de controle das ações do poder local. Para Demo (1996), a participação diz respeito à conquista, demandando compromisso, envolvimento e presença em ações, por vezes arriscadas e até temerárias. Estas ações podem promover envolvimento e discussões, que, proporcionam o compartilhar de ideias.

Segundo Paterman (1992), a participação é educativa, capaz de promover pela capacitação e conscientização o desenvolvimento da cidadania. Macpherson (1978 *apud* Luchmann 2006) acredita que a participação pode apresentar outro ciclo de virtuosidade, em que as relações podem ser ancoradas na participação cidadã, na mudança de consciência política, e na redução das desigualdades sociais.

Kerbaux (2001) entende que a participação deve ir para além de seu caráter reivindicativo e localizado, ou ainda consultivo. Esta deve ser capaz de trazer a população para efetiva participação nas discussões que envolvam política pública para o município, garantindo que haja um modo compartilhado de gestão, no qual os agentes públicos e privados possam atuar conjuntamente e não de forma fragmentada. Jacobi (2000) também vê a participação como instrumento facilitador entre governo e cidadãos:

O objetivo principal da participação é o de facilitar, tornar mais direto e mais cotidiano o contato entre cidadãos e as diversas instituições do Estado, e possibilitar que estas levem mais em conta os interesses e opiniões daqueles antes de tomar decisões ou de executá-las. (Jacobi, 2000, p. 27)

Este quadro de importantes conceitos sobre participação levanta questionamentos sobre quais fatores poderiam influenciar para uma sociedade não ser participativa. Provavelmente, como já citado anteriormente por Paro (2001) e Putnam (1996), um dos fatores pode ser identificado quanto aos cidadãos desprovidos da confiança necessária em seus governantes, trazendo o grande núcleo do baixo capital social. Putnam (1996 apud Lira 2012), ao teorizar sobre o capital social, traz características da organização social, como: confiança, normas e sistemas que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade e facilitar ações coordenadas. Para Putnam, um sistema onde o capital social seja desenvolvido e incentivado, a probabilidade de que seus cidadãos sejam cooperativos e participantes em benefício comum, é maior.

Entende-se, portanto, que, quanto mais baixo for o capital social, menos cooperação e falta de confiança terá a sociedade, e, em contrapartida, o alto capital social, eleva os níveis de participação, confiança e cooperação. Putnam ainda afirma que a confiança aqui tratada, refere-se a confiança social em que deverá existir o merecimento dela, isto é, ser digno desta confiança. Neste contexto de cenários diferenciados, a construção das relações de confiança acontece determinando o nível de representatividade, que, muitas das vezes fora construída de maneira frágil e duvidosa, provocando, segundo Pompeu (2008), a falta de efetividade dos governos.

A combinação de alto índice de corrupção, fragilidade dos partidos políticos, baixa eficácia de políticas públicas incluídas, investidas indiscriminadas do Estado liberal e de crise fiscal impedem que Estado e Governo democráticos estejam efetivamente presente na realidade brasileira. (POMPEU, 2008, p. 48)

O voto pode ser considerado o ato mais evidente de participação política, no entanto, reportando a Lira (2012), este não deve ser por si só a maneira mais eficiente de controle público. Seja pelos inúmeros interesses partidários desprovidos de interesse coletivo e social, ou pelos inúmeros escândalos políticos anunciados, e até mesmo pelas recorrências de práticas clientelistas, os eleitores, não se sentem representados por esses parlamentares. Para Pitkin (1972 apud Lira 2012), um mandato político instituído pelo voto deixa de atender aos anseios de uma representatividade genuína, por apresentar “uma maior complexidade e pluralidade de determinantes”, a saber:

- a) o representante político representa não apenas um indivíduo, mas toda uma coletividade, o que o torna a determinação dos interesses muito complexa;
- b) trata-se de um político profissional, envolvido em uma estrutura mais ampla de instituições políticas;
- c) como um ser político, também tem seus interesses, opiniões e visões de mundo;
- d) os temas tratados são geralmente relacionados com outros, o que possivelmente o levará a abrir mão de uns em prol de outros.

Por esses determinantes, pode-se compreender a importância do fator confiança a que tanto enfatiza Putnam (1996) na construção em torno da participação. Para Pitkin (1972 apud LIRA, 2012), os representantes não podem ser contrários aos representados, podendo isso trazer um distanciamento entre eles. O representante deve ser capaz da ação e julgamento, conservando um grau de liberdade para deliberar, mas não pode se colocar em oposição aos interesses e desejos dos representados.

A democracia deve supor a garantia do direito da sociedade pressupondo a presença normativa e institucional do Estado. No entanto, o histórico político

brasileiro, marcado por escândalos de toda natureza, impedem a confiança na prática da verdadeira democracia, e contribui para uma forma tradicional e melancólica de fazer política que, somados aos abusos de privilégios, corrupção, descasos com os interesses públicos e com as necessidades da maioria, distorceu o sentido de política e da democracia. Estes fatores acabam por afastar a população, que descrente, segue desacreditando das instituições e dos centros de poder de decisões, impedindo a eficiência do processo participativo da sociedade nas ações do governo (BETLINSKI, 2006, p.38)

Se de um lado existe a realidade do descrédito político na reconfiguração do Estado brasileiro, do outro está à nova configuração da sociedade civil, que segundo Habermas (1997 apud LUCHMANN, 2006) e Arato e Cohen (1992), corresponde a um conjunto de sujeitos, que de maneira uníssona clamam por justiça social, organizam e representam os interesses daqueles que são excluídos de debates e deliberações políticas, trazendo o que pode ser chamado de a construção e ampliação da esfera pública, onde a sociedade civil articula-se e se constitui num núcleo central de democracia deliberativa.

Para Betlinsk (2006), pensar e praticar política, é pensar na cidade, é pensar a coisa pública (*res publica*), ou seja, na necessidade de instituição da esfera pública como espaços/lugar de interesse de todos. A democracia para o autor deve ser exercida com objetivos a serem alcançados e construídos pela participação política de todos, em processos instituídos pelas bases, portanto, diferente daqueles que são instituídos pelo alto, pelas elites e pelos governos militares.

É neste sentido que Pinto (2004) afirma que a participação da sociedade, ao se apoiar no contexto da democracia representativa, em nada se afasta daquela que combina representação e participação. Já Santos e Avritzer (2002) consideram que essa combinação é uma necessidade para a sobrevivência de interesses e identidades subalternas, assim como Luchmann (2006), que apresenta fatores relacionados com o empenho, vontade e compromisso político-governamental, articulação da sociedade civil, capacidade de organização e o desenho institucional, como necessários para a sustentação deste processo participativo.

No processo complexo em que se dá esta transição política da democracia brasileira, há de se considerar o conjunto de questões relativas à superação das várias formas de dominação e das pressões para que este processo não acontecesse. Jacobi (2008) considera que a participação da sociedade civil na

gestão pública representa uma mudança de aspecto qualitativo, na medida em que introduz outros níveis de poder além do Estado, configurando-se como um direito ao autodesenvolvimento a ser alcançado numa sociedade participativa, e que contribui para a formação da cidadania qualificada. Ele ainda enfatiza que a participação social se caracteriza como importante instrumento de fortalecimento da sociedade civil, principalmente entre os setores em que a exclusão é forte determinante das desigualdades.

Freire (2000), em sua concepção sobre participação, a descrevia com o cuidado que se deva ter com a coisa pública, que não pode ser reduzida a uma pura colaboração entre setores populacionais da administração pública.

A participação para nós, sem negar este tipo de colaboração, vai mais além. Implica, por parte das classes populares, um estar presente na história e não simplesmente nela estar representadas. Implica a participação política das classes populares através de suas representações ao nível das opções, das decisões e não só do fazer o já programado. Por isso é que uma compreensão autoritária da participação a reduz, obviamente, a uma presença concedida das classes populares a certos momentos da administração. Participação popular para nós não é um slogan, mas a expressão e, ao mesmo tempo, o caminho de realização democrática da cidade. (FREIRE, 2000, p.75).

Desta maneira, Freire (2000) ressalta que a participação não é competência de camadas privilegiadas da sociedade, mas, de toda aquela que leva em conta as experiências e necessidades da sociedade, transformando-a em instrumento de lutas num contexto em que os sujeitos sejam capazes de construir autonomia de forma coletiva e em comunhão. Para Freire (1987), é dessa forma que se conquista a liberdade, visto que “ninguém liberta ninguém, ninguém se liberta sozinho, os homens se libertam em comunhão”.

Destarte, o País ao viver seu processo democrático, em que pese à expectativa da democracia e seu histórico de autoritarismo, trouxe o que Avritzer (1995 *apud* LIRA 2012) considerou, quando disse que a democracia não é apenas a ausência do autoritarismo, mas, um processo longo de transformação da cultura política e das relações entre Estado e Sociedade Civil, processo este, que fora dinamizado a partir da Constituição de 1988.

Neste contexto, a partir da Constituição de 1988, foram criados alguns espaços participativos que se tornaram importantes instrumentos de controle e fiscalização das ações do governo: os Conselhos Municipais, que serão o foco de discussão no próximo capítulo.

### 3: OS CONSELHOS MUNICIPAIS: PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL?

A partir das considerações em torno da descentralização e participação feitas no capítulo anterior, que respaldados pela Constituição de 1988 estabeleceram a reconfiguração do Estado brasileiro, espaços foram construídos a fim de que neles houvesse possibilidade para discussão, deliberação e exercício do controle sobre as políticas e ações do poder local.

Young (2000 *apud* Lira, 2012) considera que para o exercício representativo, as formas de prestação de contas necessitam ser ampliadas, seja por meio de debates, quando os cidadãos articulam-se entre si, seja por outros procedimentos adicionais. Segundo Lira (2012), esses novos mecanismos de controle social tem a possibilidade de amenizar os problemas que as eleições se revelaram insuficientes de resolverem, como também de aumentar a satisfação em maior grau da responsabilização pública, elevando a eficiência das políticas elaboradas.

A instituição de conselhos consultivos ou deliberativos elevou a participação da sociedade tanto na elaboração quanto na implementação de políticas públicas, o que confirma a importância deste instrumento na política local. Estes espaços, que buscam a efetividade da participação direta da sociedade na gestão municipal, produzem o efeito educativo citado por Pateman (1992), com capacidade para reduzir desigualdades sociais, e ao mesmo tempo, apresentarem grandes desafios, visto ser um processo de interesses diversificados.

Nestes espaços de representação e participação da sociedade civil, as políticas públicas podem ser construídas e neles serem fiscalizadas, possibilitando à sociedade ser gente de controle do poder local. Segundo Dias (2002), a participação política da sociedade se configura em instrumento de influência nas decisões dos

representantes, estabelecendo uma relação regular entre sociedade civil e estado. Gohn (2008) e Valle (2008) acreditam nestes espaços e na contribuição social que eles podem representar para o desenvolvimento da política local e da democracia.

Afirma Gohn (2008):

Eles, conselhos, devem ser espaços e mecanismos operativos a favor da democracia e do exercício da cidadania, em qualquer contexto sociopolítico. Eles podem transformar-se em aliados potenciais, estratégicos, na democratização da gestão das políticas sociais. (p. 105).

Enquanto Valle (2008) amplia tal reflexão:

A partir da atual constituição, os conselhos passaram a ter um papel de controle das políticas públicas e de representatividade da população e diferentes áreas de interesse de todos os cidadãos, configurando-se como espaços de articulação da sociedade com os governantes (p.66)

Nos anos 1990, espaços participativos como conselhos municipais, audiências públicas e orçamento participativo, foram construídos e amparados nos dispositivos da Constituição de 1988. Para Lira (2012, p.38), esta forma de controle social por parte da sociedade civil apresentou-se de maneira a instrumentalizar as ações dos representados, a fim de que estes, de posse de mecanismos coercitivos sejam capazes de controlar a gestão pública e, para tanto, é necessário que além de informações disponibilizadas relativas ao poder, sejam também respeitados o estabelecimento de princípios legais das instituições, como instrumentos de coerção do poder público. De acordo com Lira (2012, p. 36) é desse modo que os institutos da democracia participativa, protegidos pela Constituição Federal de 1988 e a legislação complementar, ganham força e tomam para si papel decisivo, seja na fixação de políticas públicas, seja no controle dos representantes. Amplia-se ainda neste debate a afirmação do autor:

Além destes canais de participação, a Constituição instituiu ainda mecanismos legais de controle social, como o Ministério Público, as Ações de Inconstitucionalidade (ADINs), os referendos e as consultas populares. Estes mecanismos abriram a possibilidade de a sociedade civil denunciar atos ilícitos praticados pelo poder público e também de se manifestar contrariamente sobre algum procedimento político-administrativo (IBID, p.36).

Não se pode deixar de mencionar que o controle social encontra parceria no processo do *accountability*, quando o Estado fica sujeito a prestação de contas aos órgãos e instituições formais, constituídas de autonomia para o exercício do *accountability*. O fato de o Estado ter de expor ou publicizar suas ações, exige dele maior habilidade em dar respostas à sociedade para que não fiquem dúvidas sobre seus deveres. Tal procedimento incide no risco de sofrer punição através de sanções que podem chegar até à perda do mandato. Pode-se então afirmar, que o processo do *accountability* diz respeito à responsabilização do Estado diante da sociedade, assim como das instituições com autonomia de punição, e este processo, de certa forma, traz um efeito público de disciplina. Para Coelho (2000 *apud* LIRA, 2012):

Uma pessoa ou instituição é *accountable* quando é responsável por decisões e pelas consequências de suas ações e inações, e de, portanto, ser um exemplo para outros. Aquele que é *accountable* aceita a responsabilidade e mantém sua integridade, evitando a “aparência de improbidade” e resguardando (no caso de uma organização) sua reputação.

O desafio, segundo Kerbauy (2001) se concentrou na adequação dos modelos participativos e os de gestão pública, pois a nova estrutura política estabelecida a partir do processo de descentralização transferiu para as unidades federativas a gerência sobre o seu próprio orçamento, representando desafios ambíguos que iam desde ao incentivo à participação política da sociedade, até mesmo à sua responsabilização pelo poder local.

Portanto, se é possível pensar a representação e participação como processos fundamentais da democracia modernas, a implantação desses processos esbarra em constrangimentos de vários níveis, difíceis de serem superados. Existe uma tensão entre a exigência da equidade e a eficácia governamental. Para o caso brasileiro, sem uma reforma política substantiva que dê maior efetividade à democracia e sem o aumento da capacidade regulatória do Estado e do equilíbrio da federação, o processo de descentralização corre o risco de se tornar inoperante, inviabilizando as propostas de maior participação dos interesses sociais organizados e a própria Reforma do Estado (KERBAUY, 2001, p. 59).

Segundo Lira (2012), para além da questão em que se pauta a autonomia dos municípios, está a questão da gestão local de fundos federais, que foi determinante para que se estabelecessem os Conselhos Municipais no País Para o autor, estes

foram considerados como obrigatórios em diferentes níveis das políticas e legalmente indispensáveis para que houvesse o repasse de recursos federais aos Estados e Municípios, o que os colocou num nível de grande relevância no processo de reestruturação constitucional.

Dentre as políticas aqui referendadas, as da Assistência Social, Saúde e da Proteção da Criança e Adolescente merecem destaque, não somente pelo seu caráter social, mas pelo fato de suas legislações instituírem como necessário o princípio da participação popular. Avritzer (2006 *apud* Lira, 2012) descreve que cada legislação demandou uma forma de participação diferente e que tais formas, nos anos 90, ficaram conhecidas como Conselhos. Portanto, a importância dos conselhos setoriais, associações civis, orçamentos participativos e tantos outros instrumentos e espaços, que se apresentam caracterizados e revestidos do debate moral e ético pela discussão e proposição de novas políticas públicas, de controle e de fiscalização daquelas já implementadas, bem como dos princípios da publicidade, deliberação e prestação de contas permanente.

A criação desses espaços de gestão política deveria estimular a sociedade a uma participação e representação mais efetiva, visto terem eles legitimidade assegurada a nível constitucional, que coloca o país como um dos maiores modelos de democracia representativa do mundo. No entanto, é difícil a atuação nestes espaços, visto serem eles ainda travestidos da cultura limitada à sanção do controle político local e a determinados grupos de interesses. Mesmo assim, diante de tal realidade, são os conselhos municipais instituídos como canais legítimos de controle e fiscalização, no quais os representados possuem condições de controlar as ações do poder público sobre as políticas relativas à sua realidade.

Os Conselhos possuem características diversificadas, podendo ser de natureza deliberativa, consultiva, fiscalizadora, paritária ou não. Sua atuação pode se dar em diferentes setores do governo, desde aqueles em que sua existência é obrigatória para que haja o repasse de verbas federais (Assistência Social, Saúde, Criança e Adolescente e Educação), como em outros setores em que pese à formulação de políticas, programas e fiscalização.

Os Conselhos tornaram-se parte da nova engenharia institucional no que se refere ao aperfeiçoamento e aprofundamento da democratização institucional, com vistas a permitir sua atuação nos interstícios eleitorais possibilitando a ampliação do

direito de vocalização da sociedade e do controle público do exercício do poder. (AZEVEDO e ANASTASIA, 2000).

Estas características tornam os Conselhos em potenciais representações para o exercício democrático no País, visto terem eles atributos que os colocam em proximidade constante com as questões que permeiam a realidade local, e para dar respostas à sociedade sobre o desenvolvimento de um governo e sua relação com as políticas públicas. Por serem órgãos públicos, os Conselhos também se processam dentro das hierarquias do Estado em que se criam uma relação de coordenação e subordinação entre uns e outros.

Santos Junior, Ribeiro e Azevedo (2004) entendem que este processo pode vir a contribuir para que os Conselhos se transformem numa estrutura burocrática formal cooptada pelo poder executivo municipal. Mas, Nunes e Anastásia (2006) acreditam que quanto mais consensual e democrática for à representatividade, menos distorções ocorrerão na representação política, e isto pode ser um dificultador para os casos de cooptação política, pois a realidade dos representantes pertence aos mais diferentes setores da sociedade.

Quanto a esta questão, Lira (2012) afirma que a melhor escolha será aquela em que melhor consiga promover um elenco de entidades dos setores da sociedade ligados ao tema do Conselho, proporcionando a maior representação possível. Segundo o autor, os Conselhos são desafiados constantemente com questões que, para sua efetivação e eficiência, passam pela ordem de concepção e implantação:

Em alguns casos, esta efetivação pode ocorrer por pressão do Ministério Público e/ou juizados especiais, em outros, a própria sociedade civil organizada, a mobilização do Executivo local ou a combinação dos dois. Ou ainda questões relacionadas ao engajamento da sociedade para um papel efetivo de fiscalização e controle, num contexto democrático, na definição das prioridades e na distribuição de recursos públicos. Porém, na maioria dos casos, trata-se de um engajamento instrumental, impulsionado pelo Executivo municipal com foco no recebimento de recursos públicos. (LIRA, 2012, p.53)

Não é exagero afirmar que os recursos públicos federais são propulsores na criação dos Conselhos Municipais, como também, é inegável afirmar que a criação destes não representa a garantia da eficiência dos Conselhos, seja com mudanças de vida da população ou até mesmo no controle sobre as ações do poder local. Tatagiba (2002 apud Lira, 2012) depreende que a questão sobre a eficiência dos

Conselhos depende da participação da sociedade, e que a fragilidade dos debates entre governo e sociedade civil coloca os Conselhos numa situação de maior probabilidade de cooptação dos seus conselheiros do que na proposição de políticas públicas e de controle social.

Nunes (1996) acredita que todas essas questões em torno dos Conselhos geram ambiguidades, causadas pela proximidade entre governo e sociedade civil, e que esta proximidade também representa um lugar da reprodução de poderes e interesses diversificados. Ressalta-se que, mesmo em espaços de representatividade e participação da sociedade, sempre haverá uma tensão nas formas de fazer política, onde interesses privados são postos e considerados em detrimentos de interesses públicos, articulados entre si com outros atores políticos.

Pertinente à temática em torno da descentralização e participação da sociedade civil nos Conselhos Municipais está a questão da cooptação política nestes espaços, em que preze a autoridade dos que estão de fora da arena política, trazendo à tona vínculos de dependência entre detentores do poder e lideranças políticas. Schwartzman (1970 apud Lira, 2012) refere-se à cooptação política como um sistema de debilidade controlado hierarquicamente de cima para baixo por grupos ou pessoas que, para além de questões dos direitos às políticas públicas, estão os interesses individuais que permeiam a realidade política do País.

Segundo Lira (2012), a cooptação política tende a predominar em contextos em que estruturas governamentais fortes e bem estabelecidas antecedem historicamente os esforços de mobilização política de grupos sociais.

Quando isso ocorre, posições governamentais são buscadas não tanto como recursos para a implementação de interesses de tipo econômico, mas como forma de mobilidade social e ocupacional. Isso significa que a administração pública é vista como um bem em si mesmo, e a organização governamental tem as características de um patrimônio a ser explorado, e não de uma estrutura funcional a ser acionada para a obtenção de fins relacionados à sua verdadeira função. (LIRA, 2012, p.61).

A realidade dos Conselhos Municipais, como Instituição do poder local, sugere a realidade da cooptação política, seja pelo poder exercido ou por interesses diversos. O poder executivo do município incorre em atitudes de cooptação, influenciando de maneira a controlar a liberdade do verdadeiro exercício representativo e participativo da sociedade civil, causando danos à democracia local.

Este fenômeno cresce no País a partir da Constituição que condiciona os recursos aos espaços representativos, atraindo aqueles grupos que seguem acreditando na política da troca de favores e dos interesses de minorias. Pertinentes a esta realidade, estão os Conselhos Municipais de Educação, que serão o foco de discussão na próxima seção.

### 3.1: OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Conforme apresentado no primeiro capítulo deste trabalho, os municípios brasileiros se fortaleceram como unidades federativas, beneficiados pela descentralização fiscal e com poder para criar e implementar suas próprias políticas públicas. A política de educação municipal, mediante novo contexto político a partir dos anos 90, tornaram-se os responsáveis diretos pela educação básica no nível que compreende a educação infantil e o ensino fundamental, além da gestão de programas federais de educação. Diante deste novo quadro político, a atuação dos Conselhos Municipais na área de educação, e, mais precisamente, na Política de Educação do Município, representa um desafio que é o de aproximar questões relativas à descentralização, democracia, participação e representatividade entre sociedade e políticas públicas.

Os Conselhos Municipais, ao serem entendidos como mecanismos da esfera pública capazes de possibilitar o diálogo e a democratização de forma institucionalizada, favorecem o diálogo político entre Estado e Sociedade Civil. (BETLINSK, 2006), concordando com Sales (1994), relaciona estes instrumentos com a dimensão de cidadania e universalização de direitos sociais na garantia do exercício do direito na formulação e execução das políticas públicas. A instituição de conselhos eleva a participação da sociedade, possibilitando a elaboração e implementação de políticas públicas.

No campo das políticas públicas, Azevedo (2008) considera que, por ser a educação um campo fértil em experiência de participação, descentralização e controle social, nele se podem encontrar as melhores possibilidades de percepção dos limites e potencialidades de uma democracia substantiva. Luce e Farenzena (2008) fazem considerações sobre a história da oferta educacional do País, discorrendo que, mesmo antes do advento da República, a maior parte das escolas

fora do centro do país teve iniciativa eminentemente local e comunitária, e por isso eles consideram que a oferta já nasceu descentralizada.

Assim, apoiados na Constituição e na criação dos Conselhos de Educação, cujas bases legais estão pautadas no artigo 211 que contempla a União, Estados, Distrito Federal e Municípios como os organizadores dos sistemas de ensino em sistema de colaboração, tem-se a educação articulada sobre novas bases onde determina no artigo 8º que:

§1º - Caberá à União a coordenação da política nacional da educação, articulando os diferentes níveis e sistemas, exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º - Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta lei. (BRASIL, 1988)

Diante deste quadro, Luce e Farenzena (2008) dispõe sobre o raio de atuação dos Conselhos Municipais de Educação que, para eles, aumentou com a municipalização da oferta escolar e da gestão de programas federais ou de serviços para as escolas estaduais.

Os CME têm um raio de atuação mais amplo, seja por dispensarem atenção a todo e qualquer programa, ação ou instituição do sistema municipal de ensino ou da rede municipal de ensino, seja por intervirem diretamente no atendimento educacional por meio da normatização, da autorização de funcionamento de instituições escolares e da fiscalização das escolas. Quer dizer, os conselhos municipais de Educação têm também atribuições de acompanhamento e controle, mas estão articuladas às demais competências que lhes cabem. (LUCE E FARENZENA, 2008, p. 91).

Dados do IBGE (2009) apresentam informações quanto ao crescimento do número de conselhos nas áreas de Assistência Social, Saúde e Educação. Este último segue crescendo significadamente, como confirmado pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2011 (MUNIC<sup>1</sup>) que também constatou que o número de municípios com conselhos de Educação cresceu naquele período.

---

<sup>1</sup> A MUNIC se define como pesquisa institucional e de registros administrativos da gestão pública municipal e se insere entre as demais pesquisas sociais e estudos empíricos dedicados à escala municipal. Trata-se, basicamente, de um levantamento pormenorizado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, em especial a prefeitura, compreendendo também diferentes políticas e setores que envolvem o governo municipal e a municipalidade. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de informações básicas**: perfil dos municípios brasileiros (MUNIC). Rio de Janeiro: IBGE, 2011).

Foram utilizados os dados da MUNIC de 2009 e 2011 em razão de, nos anos posteriores, a saber: 2012 e 2013, a instituição não ter tratado dos indicadores de educação e dos seus conselhos, tema central deste trabalho. Abordou outros perfis municipais, tais como: administração direta e indireta; plano diretor; saúde; meio ambiente; política de gênero; transporte e cultura, dentre outros.

Desta maneira, e de acordo com a MUNIC (2011), dos 5.570 municípios brasileiros, 4.718 já contavam com conselho de educação, representando 85% do total. Se comparado com o ano de 2009, quando os 4.403 municípios tinham conselhos e, em 2006, com apenas 3.760, considera-se um crescimento significativo, na ordem de 17%. A pesquisa ainda indicou que a região norte é a que tem o menor percentual de municípios com conselhos de educação - 65%, e a sudeste possui o maior percentual, em torno de 90%.

Segundo Lira (2012), este crescimento pode ser atribuído ao fato de a educação, além de fazer parte das políticas de descentralização para o nível do governo local, também seja condicionante à criação de conselhos para o repasse dos recursos federais. Ele ainda afirma que a motivação, para a criação de tais conselhos, resulta em uma tendência a estímulos de ações instrumentais impulsionadas pelo executivo municipal, cujo foco é o recebimento de recursos públicos.

Neste sentido, se há determinação legal para a criação e funcionamento de Conselhos, a fim de se obter determinada verba, as chances de se encontrar conselhos que tratam do assunto é muito maior. Conselhos que gerem verbas federais como é o caso da saúde, assistência social e educação possuem uma porcentagem bem maior de existência (LIRA, 2012, p. 54).

Diante de tais fatos, é possível compreender que o Conselho Municipal de Educação assuma suas funções e seu papel dentro da estrutura política local, confirmando o seu caráter constitucional de agente de controle e representativo da sociedade. A MUNIC (2009) ainda relata que todos os municípios com Conselhos Municipais de Educação deverão:

ter de responder a consultas sobre leis educacionais e suas aplicações, agilizar processos e regulamentar as questões ligadas à rede de ensino municipal pública e à particular que tenha apenas Educação Infantil, acompanhar e avaliar os serviços e a política educacional, fiscalizar as

ações implementadas, mobilizar e informar a sociedade sobre as questões educacionais locais. Podem ter também que deliberar sobre diversas matérias pertinentes, como a aprovação de regimentos e estatutos, o credenciamento de escolas e a autorização de cursos, séries ou ciclos até a proposição de normas pedagógicas, curriculares e administrativas. (MUNIC 2009, p. 51)

Os Conselhos Municipais de Educação podem ter funções consultiva, normativa, deliberativa e fiscalizadora, e possui entre as suas atribuições, autonomia para autorizar o funcionamento e fechamento de escolas públicas e da rede privada, além de realizar o acompanhamento da execução de políticas públicas na área educacional. Eles ainda possuem a função de cobrar e orientar a elaboração do Plano Municipal de Educação (PME), cujo objetivo está centrado nos rumos da educação durante a próxima década.

No entanto, a realidade sinaliza que a atuação dos Conselhos ainda não acontece de forma homogênea, o que limita sua capacidade e possibilidades para o exercício do controle social, confirmando, a complexidade existente entre os processos descentralizadores e democráticos.

As circunstâncias nas quais atuam, sejam as mais gerais, sejam as educacionais, são, contudo muito heterogênea. (...) Nesse ponto, destacamos os limites da formatação apenas legal dos conselhos; isso pode ser um passo, mas aproximar de fato descentralização e democratização exige práticas e, disposições de socialização do poder que hoje parecem restritas a um número relativamente reduzido de localidades pelo Brasil afora. (LUCE e FARENZENA, 2008, p. 84).

Olson (1999) acredita que incentivos oriundos de recursos federais representam a possibilidade das pessoas contribuírem para que bens públicos sejam obtidos, muito embora isto não represente necessariamente a eficácia dos conselhos. Mesmo assim, Marques (2011), baseando-se no Art. 211 da constituição, entende que os municípios, por poderem escolher qual a sua melhor forma de organização na esfera do poder público responsável pela condução da educação, tem o direito de optar pela forma que julgar mais adequada para organizar seu sistema, estabelecendo suas competências e definindo ações que visem à melhoria na educação, como as sugeridas pela própria LDB.

Assim, pode-se dizer que, ancorados no processo de descentralização e participação, quase todos os municípios passaram a ser responsáveis pelo ensino

fundamental, confirmando o que está estabelecido na Constituição Federal de 1988 sobre a atuação dos municípios na Educação Infantil e em todo ensino Fundamental.

É diante desta realidade que a atuação dos Conselhos Municipais na área de Educação, e mais precisamente na Política de Educação dos Municípios, assume o desafio que é o de aproximar questões relativas à descentralização, democracia, participação e representatividade entre sociedade e políticas públicas, confirmando a tensão política existente neste desafio. Para Betlinsk (2006), os espaços públicos constituem áreas de aprendizado, considerando que a convivência com as pluralidades, somadas a conflitos e diversidades, produção de consensos e articulações de interesses públicos, possuem vários significados para a cidadania e cultura democrática.

Neste processo, a existência de conflitos e tensões torna-se comum e pode contribuir para maior politização das relações em sociedade. Para Dagnino (2002), as relações entre estado e sociedade civil são marcadas por conflitos, que se originam justamente das disputas entre concepções de projetos políticos dentro dos espaços públicos. Sobre estes conflitos a autora dispõe que:

Isso implica também reconhecer que a dimensão do conflito é inerente a esse processo, como o é à própria democracia, e que os espaços de formulação de políticas que contam com a participação da sociedade civil não apenas são inerentemente marcados pelo conflito como representam um avanço democrático precisamente na medida em que publicizam o conflito e oferecem procedimentos e espaço para que ele seja tratado legitimamente. A ausência de espaços desse tipo facilita a tomada de decisões e a formulação de políticas através de um exercício autoritário do poder, onde o Estado ignora e deslegitima o conflito ou o trata nos espaços privados dos gabinetes, com os que a eles tem acesso. A desprivatização das estruturas decisórias do Estado e a publicização do conflito representam, portanto, condições favoráveis ao avanço de construções hegemônicas alternativas. (DAGNINO, 2002, p. 300)

Assim, este quadro também confirma de maneira significativa a necessidade do fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação a partir de suas diversas funções na consolidação de seu papel democrático com perspectiva de uma gestão participativa e representativa. O fortalecimento dos Conselhos vai exigir mais ações e maior compromisso do governo local, estabelecendo assim, maior aproximação e confiança da sociedade.

A oferta da educação escolar feita pelos três níveis de governo [federal, estadual e municipal] traz para a discussão central deste trabalho, o fato de ser o nível municipal o responsável pela Educação Infantil e Ensino Fundamental. Em função deste novo modelo, muitos municípios vêm assumindo responsabilidades cada vez maiores na aplicação, gestão e controle do uso dos recursos financeiros, tanto na oferta destas modalidades de ensino quanto na dos programas educacionais.

A importância dos Conselhos Municipais de Educação, desde a articulação das atividades normativas até as funções de controle social, fortalece a representatividade da sociedade nas políticas públicas, promovendo uma interlocução com o poder local. No entanto, os Conselhos Municipais de Educação, assim como os demais, ainda não foram tomados pela sociedade como espaço de legítima participação. Em muitos municípios:

Os conselhos tem sido uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade como seus representantes oficiais não atendendo minimamente aos objetivos de serem mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos (GOHN, 2008 p.103).

Condicionados a existência de Conselhos Municipais para que recursos federais sejam repassados para Estado e Municípios, Tatagiba (2002) considera que estes são peças centrais no processo de descentralização e democratização das políticas sociais, e que a aplicação eficiente destes recursos se dará a partir da participação deliberativa da sociedade, trazendo o que Young (2006) acredita ser uma representação legítima e inclusiva: aquela que impõe responsabilidades tanto para representantes como para os cidadãos.

O fato é que desafios são enfrentados constantemente, mesmo porque, os municípios possuem características diferenciadas de região para região, e os Conselhos Municipais de Educação também são caracterizados por este fato, apresentando características distintas, e por isso, a importância da força mobilizadora e articuladora das instituições representativas da sociedade.

Em muitos municípios, estes conselhos de educação possuem características apenas de caráter consultivo, em outros, normativos, e ainda existe a minoria que reúne as características normativa, consultiva e deliberativa, compostos por

representantes da sociedade civil organizada. Quanto a esta característica de deliberação, Tatagiba (2002) discorre sobre a dificuldade de o Estado abrir mão dela, lutando para que seja mantido em suas mãos este poder para deliberar sobre suas próprias ações.

Desprovida de cultura participativa, a sociedade pensa a participação nos Conselhos de Educação como sendo algo restrito à comunidade escolar, em que os atores envolvidos são os dirigentes, professores, alunos, funcionários e, no máximo a participação dos pais. Trazer as instituições para dentro dos Conselhos de Educação representa um desafio para estes que também ressentem dessa cultura em que a participação é restritiva e, por muitos, desconhecida. As escolas até possuem a tradição de conselhos escolares, mas sempre voltada para as suas questões internas e, quando se trata de representatividade em Conselhos Municipais em que pese à participação democrática com força política, a realidade sempre se depara com a desconfiança e descrédito da sociedade, agravados com casos de cooptação e falta de transparência nas lideranças políticas.

Uma sociedade civil participativa, autônoma, com seus direitos de cidadania conquistados, respeitados e exercido em várias dimensões exige vontade política dos governantes, principalmente daqueles que foram eleitos como representantes do povo, pois se trata de uma tarefa que não é apenas dos cidadãos isolados. As dificuldades de representatividade presentes nos diversos tipos de conselhos da área da Educação, acrescidas da não transparência das gestões públicas, dado o fato da não publicização das informações, corroboram nossas afirmações. Na luta pela igualdade, a sociedade deve-se organizar politicamente para acabar com as distorções do mercado (e não apenas corrigir suas iniquidades), para coibir os desmandos dos políticos e administradores inescrupulosos. A exigência de uma democracia participativa deve combinar lutas sociais com lutas institucionais e a área da Educação é um grande espaço para essas ações, via participação nos conselhos (GOHN 2008, p. 112).

A própria Constituição de 1988 e a LDB, trazem as propostas sobre a criação de outros canais participativos para a sociedade, tão importantes numa gestão democrática. Para Kosik (1976 *apud* LÜCK, 2000), uma participação efetiva da população só acontece a partir da conscientização da sociedade enquanto produtora da mudança de paradigmas. Nas palavras da autora (2000, p. 27): “(...) a realidade pode ser mudada só porque e só na medida em que nós mesmos a produzimos, e na medida em que sabemos que é produzida por nós (...)” Essa conscientização

sobre a temática da participação da sociedade é fundamental para uma gestão democrática de sucesso.

Para Marques (2011), o trabalho compartilhado e orientado pela vontade coletiva, cria um processo de construção de instâncias ativas e competentes, compromissadas com a sociedade. Mas, como falar sobre participação e consciência cidadã da sociedade quando, na realidade, são presenciados e vividos os mais absurdos escândalos políticos e econômicos? Segundo Paro (2001), a democracia carece de liderança democrática para exercê-la pois, de nada adianta, viver um processo democrático com lideranças inescrupulosas promotoras da desconfiança e de casos constantes de corrupção. Paro (2001) ainda reitera que a conquista do exercício democrático, como revela a história, tem como pano de fundo um conjunto de lutas e embates. Marques (2011) apresenta a ação democrática além de uma mera eleição, exigindo, sobretudo, a participação efetiva nas decisões em qualquer âmbito que ela se apresente.

Dados do Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação de 2005 (SICME) mostravam que mais de 30% dos conselhos municipais de Educação no Brasil tinham como presidente o próprio secretário de Educação ou uma pessoa indicada pelo prefeito. Sobre essa questão, Aragão (2003, p.121) afirma que jamais poderia o próprio governo presidir, ou pautar a conduta desse colegiado, no entanto, é esta a realidade nos dias atuais na maioria dos municípios brasileiros. O despreparo dos conselheiros também é ponto a ser considerado, visto muitos deles não terem conhecimento adequado sobre as próprias leis referentes ao conselho e aos assuntos que dizem respeito a ele como, por exemplo, assuntos financeiros e a própria LDB.

Estes fatos comprometem a credibilidade e a eficiência dos Conselhos, e de uma gestão participativa, e gera uma situação de ambiguidades, quando, de um lado encontram-se os atores envolvidos na gestão da coisa pública, comprometidas e responsáveis, e, do outro, aqueles que, movidos por interesses pessoais e desconectados dos processos sociais, seguem as práticas de cooptação e do clientelismo político. Schwartzman (1970 *apud* Lira, 2012) afirma que estas práticas se referem a um sistema de participação política débil e dependente, que é controlado de forma hierárquica, de cima para baixo. Isto acontece em situações quando pessoas fora da arena política exercem poder para se fazerem ouvir, mantendo o controle de suas bases. Sobre isto Lira (2012) dispõe:

Assim, é importante ressaltar que o Executivo Municipal que coordena os mecanismos decisórios participativos locais possui desta forma, poder para interferir por meio da cooptação impactando diretamente no conjunto de liberdades que asseguram o exercício dos direitos de cidadania, comprometendo o processo democrático. (LIRA 2012, p. 61).

Mesmo assim, diante de tais desafios, Calderón e Marim (2001) consideram que a participação popular na gestão dos organismos públicos, principalmente sob a forma de Conselhos, é:

Uma conquista popular, uma absorção do Estado pela sociedade civil que, ao legitimarem os Conselhos enquanto espaço representativo da sociedade outorgam-no competências legais e que por esta razão dificilmente serão objeto de estratégias maquiavelicamente estruturadas, para que as forças conservadoras os convertam em forças sustentadoras do poder (CALDERON E MARINS, 2001, p.10).

Também, reforçando este pensamento, Jacobi (2008) discorre que as transformações políticos-institucionais e a ampliação de canais representativos dos setores organizados, enquanto conquista dos movimentos organizados da sociedade civil, mostram a potencialidade de construção de sujeitos sociais, identificados por objetivos comuns, visando a transformação da gestão da coisa pública, reafirmando que, a participação dos cidadãos trata-se de intervenção na vida pública como motivação social concreta, que se exerce de forma direta, baseada num certo nível de institucionalização das relações Estado/Sociedade.

O fato é que, os conselhos municipais de educação também são impactados por questões políticas e partidárias que afetam suas credibilidade e eficácia. Entretanto, não se pode abrir mão deste instrumento e espaço onde são possibilitadas discussões e construções em torno de várias temáticas sobre as políticas públicas e sobre o controle social. Pinto (2008) lembra que, embora a Constituição de 1988 não faça referência aos conselhos na área educacional, esta determina em seu artigo 206, inciso VI, a importância da gestão democrática no ensino como um dos princípios que devem nortear a educação do país. Esta gestão democrática está inserida nas funções de acompanhamento e controle de recursos que são descentralizados para as políticas públicas de educação.

A organização político-administrativa do País que compreende a União, Estados, Distrito Federal e Municípios de forma autônoma depreendem os termos da descentralização, confirmando que, ao longo do tempo, os municípios foram aumentando sua capacidade de auto-organização para também elaborarem suas políticas públicas, como, por exemplo, a elaboração e prestação de serviços educacionais e de sua Lei Orgânica. Valle (2008) compreende que, esta auto-organização municipal como forma administrativa, se justifica na perspectiva que:

Não se pode conceber de outra forma a organização administrativa brasileira, em que a partilha das atribuições administrativas entre a União, os Estados e os Municípios justificam-se por várias razões, entre elas: a estrutura do Estado e a forma de governo adotada no país; a vastidão de nosso território; as inúmeras peculiaridades locais da realidade brasileira; a complexidade dos problemas educacionais; a crescente demanda por educação escolar; a necessidade de acelerar o processo de participação das populações. (VALLE, 2008, p. 55).

De acordo com o art.35 da Constituição, no que cerne às questões da educação nacional, tem-se: a União como responsável pela elaboração e determinação das diretrizes e bases educacionais; os Estados que, apesar de não possuírem competência de intervenção nos municípios, ainda desempenham o papel de intervir em situações nas quais os municípios não realizam a aplicação mínima de recursos de sua receita na manutenção e desenvolvimento do ensino, a saber, no Ensino Fundamental e na Educação Infantil; e os Municípios, que possuem autonomia administrativa para gerir suas políticas. No entanto, a realidade brasileira pode ser diferenciada a partir da situação de cada município em que pese fatores que, segundo Valle (2008), gira em torno de:

População, densidade demográfica, arrecadação de impostos, grau de desenvolvimento sociocultural da população, número de escolas, pessoal técnico-pedagógico, etc., numa infinidade de possibilidades de combinação destes e de outros fatores que darão a cada município uma feição própria e, portanto, maior ou menor grau de capacidade de autogoverno (VALLE, 2008, p. 58).

Em função da realidade diferenciada de cada município, Valle (2008) diz que muitos não possuem estrutura material e nem humana para garantirem totalmente o ensino em sua rede, embora existam aqueles que até possuem um sistema de educação, mas ainda necessita se estruturar para fazer face às atribuições que a

nova configuração lhes outorgou. Quanto aos que em sua configuração possuem estrutura adequada, com população economicamente ativa, arrecadação financeira relevante e com sistema de educação organizado, podem contar com uma Secretaria de Educação que responda pelos serviços educacionais.

Assim, municípios que tiveram condições de assumir o Ensino Fundamental no estado do Rio de Janeiro também assumiram os salários dos servidores da educação, bem como os demais serviços relacionados a ele, como a merenda escolar, transporte, uniforme e outros. Alguns, por possuírem independência financeira em função de suas próprias receitas, também contam com os benefícios da exploração dos recursos naturais, a saber, os royalties por essa produção e exploração, e por isso, possuem estrutura financeira comparada, e em alguns casos, até maior que a de muitos municípios brasileiros de mesmo porte.

Com as transformações ocorridas no País, tem-se: o fortalecimento e autonomia financeira dos municípios; sua descentralização, e a criação de espaços representativos como os conselhos municipais de educação que, de maneira democrática, exerce as funções de controle e fiscalização dos recursos financeiros destinados à educação.

Luce e Farenzena (2008) ponderam que o controle do uso dos recursos representa um procedimento essencial para que estes sejam geridos de maneira responsável, ou seja, para que este controle seja exercido de forma ideal é necessário que haja informação, acompanhamento e fiscalização da gestão. Valle (2008) diz que a gestão democrática, além de ser um princípio do ensino público, também passa por normas definidas pelos sistemas educacionais, instituindo a democratização das relações de poder e do projeto escolar, que deve ter o comprometimento com a qualidade do ensino e com os anseios da comunidade. Luce e Farenzena (2008) discorrem sobre a organização de um sistema de ensino, afirmando que este se constitui em âmbito fundamental da prática de gestão democrática, que não se restringe à gestão de escolas.

Também a Constituição dos Estados e as Leis Orgânicas Municipais apresentam-se de forma concisa à gestão democrática do ensino público que, acordo com as diretrizes da Constituição Estadual do Rio de Janeiro artigo 304, inciso VI, contempla:

a) Participação da sociedade na formulação da política educacional e no acompanhamento de sua execução; b) Criação de mecanismos para prestação de contas à sociedade da utilização dos recursos destinados à educação; c) Participação de estudantes, professores, pais e funcionários, através de funcionamento de conselhos comunitários em todas as unidades escolares, com o objetivo de acompanhar o nível pedagógico da escola, segundo normas do Conselho Estadual e Municipal de Educação. (RIO DE JANEIRO, 1989).

Os aspectos legais da história da educação no Brasil permitem afirmar que avanços foram obtidos e que a municipalização do ensino possibilitou à sociedade sua participação de forma mais efetiva e direta nas questões referentes a este campo da política pública.

Segundo Valle (2008) é necessário maior envolvimento não só dos profissionais da educação, mas também das famílias com os assuntos relativos a todo contexto da educação local, desde seus custos até à qualidade da merenda escolar e à aplicação dos recursos. Valle (2008) ressalta ainda, que o preparo e participação dos representantes em conselhos municipais demandam por grande melhoria, e que a autonomia política se faz necessária para que falhas sejam apontadas e responsabilizadas.

Outra ação que poderá contribuir para melhorar o controle social sobre as políticas públicas de educação é o estímulo à participação da população, por meio de campanhas voltadas para a conscientização política quanto à importância da correta aplicação das verbas públicas no desenvolvimento da educação de qualidade para todos (...) o controle social das políticas públicas por meio dos conselhos sociais ainda está demandando por conselheiros preparados para a missão que lhes é confiada. Que tenham iniciativa para buscar informações necessárias, equilíbrio emocional, participação efetiva nas reuniões, compromisso social com a educação e, principalmente, autonomia política para discordar ou aprovar as ações governamentais, independente do prefeito ou governador e do partido ao qual ele pertença (VALLE, 2008, p. 71,72).

O fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação representa uma das ações políticas de maior importância, visto terem sido potenciais instrumentos de consolidação e aprofundamento do processo democrático brasileiro, representando ainda um valioso sentido pedagógico sobre a formação da cidadania e a conformação do Estado. São considerados órgãos colegiados de diversas instâncias ou instituições de ensino e, representam espaços de pluralidade e interlocução dos diferentes interesses da sociedade e destes com o Estado. Por isso, a importância

de ter uma composição que de fato possa representar a sociedade e viabilizar as ações dos Conselhos. Conforme Luce e Farenzena (2008):

Quem indica os conselheiros, como e qual o seu mandato; as competências e responsabilidades do órgão; as regras de deliberação coletiva; as condições de funcionamento, como recinto próprio, recursos técnicos/humanos e materiais, destaque orçamentário; e tudo o mais que contribuir para a viabilidade e a legitimidade de suas manifestações (LUCE e FARENZENA, 2008, p. 92).

Segundo Dagnino (2002), os novos espaços de interlocução e pluralidade entre sociedade civil e poder público criam possibilidades de transformação, criação e implementação de políticas públicas.

Luce e Farenzena (2008) ainda lembram que os municípios precisam conquistar as condições para que sua autonomia, já reconhecida constitucionalmente, seja exercida de maneira eficaz, mesmo que seja para deliberar pelo compartilhamento ou pelo subestabelecimento (delegação, terceirização) das responsabilidades e que, para isso, os conselhos municipais se constituem em peça fundamental e indispensável:

Sem estes, a intertemporalidade das ações governamentais e os princípios constitucionalmente definidos, como o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas e a gestão democrática, podem ficar ameaçados. Sem estes, a possibilidade de articular participativamente um projeto nacional de educação constituinte do Sistema Nacional de Educação fica comprometida, destarte a efetividade e a relevância social da educação pública e, em última instancia, a possibilidade de equidade social e regional (LUCE E FARENZENA, 2008 p. 93).

É necessário lembrar que, segundo estes autores, todas as atividades e competências dos Conselhos Municipais de Educação dizem respeito às suas atividades normativas e de controle social do Plano Municipal de Educação - PME - como parte dos elementos que sustentam o direito à educação e dos deveres do Poder Público em garanti-los.

No próximo capítulo, será feita uma análise do Conselho Municipal de Educação do município de Campos dos Goytacazes, conhecido por ser no País um dos maiores recebedores de royalties do petróleo e por apresentar potencial de criação e desenvolvimento de suas políticas públicas.

#### **4. O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES**

Os Conselhos Municipais de Educação ao serem instituídos como potenciais instrumentos de interlocução entre sociedade e governo, na elaboração e implementação de políticas educacionais, possibilitam por intermédio da participação e representação, o desenvolvimento e elevação do capital social. O Conselho Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes está inserido em uma realidade de vastos recursos financeiros, quando o município por ser conhecido como a capital nacional do petróleo, apresenta-se com grandes oportunidades de desenvolvimento.

Este capítulo discorre de maneira breve sobre as características do município de Campos dos Goytacazes, na busca da contextualização de sua política educacional, a fim de conhecer a dinâmica de atuação do Conselho Municipal de Educação a partir da pesquisa de campo e das entrevistas realizadas com dez representantes do Conselho.

##### **4.1. CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES**

Localizado no Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes é o maior município do interior do estado do Rio de Janeiro em extensão territorial, com aproximadamente 4.040 km<sup>2</sup> (quatro mil e quarenta quilômetros quadrados) e fica a 279 km da capital. De acordo com o IBGE (2013), possui uma população em torno de 477 mil habitantes. Também fazem parte da região norte do estado, os municípios de Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra.

Campos dos Goytacazes tornou-se conhecida em todo o país como a cidade do petróleo, por dar nome à Bacia Petrolífera responsável por 69% da produção nacional do produto, segundo dados apresentados pela Agência Nacional de Petróleo (ANP) em 2015. Antes de ser considerada uma grande potência em extração de petróleo oriundo de águas profundas, sua economia se baseava na produção da cana de açúcar e na indústria de cerâmica. Entretanto, esta realidade começou a ser modificada quando em 1977 foram iniciadas a exploração e produção de petróleo na Bacia de Campos, no chamado Campo de Enchova, com retirada de 10 mil barris por dia à época (ANP, 2002).

A partir das Leis 7.453 de 27 de dezembro de 1985, foi estabelecido o pagamento de *royalties* e participações especiais<sup>3</sup> aos municípios produtores de petróleo. Já a Lei 9.478 de 06 de agosto de 1997, disciplinou as alíquotas de distribuição dos valores aos municípios produtores de petróleo, fazendo com que a cidade de Campos dos Goytacazes tivesse suas receitas aumentadas de maneira significativa. O município recebe anualmente recursos financeiros que o coloca numa situação de autonomia para poder investir em políticas públicas. Sobretudo, no que diz respeito ao fomento de atividades econômicas.

As receitas advindas da indústria do petróleo possibilitam ao município de Campos condições de elaborar novas perspectivas para a economia local, além da criação e implementação de políticas públicas. Conforme o boletim InfoRoyalties (2014), o município arrecadou, entre *royalties* e participações especiais, o total de R\$1.208.366,996,05 (um bilhão duzentos e oito milhões trezentos e sessenta e seis mil novecentos e noventa e seis reais e cinco centavos) e no ano de 2013 R\$1.303.272.971,54 (um bilhão trezentos e três milhões duzentos e setenta e dois mil novecentos e setenta e um reais e cinquenta e quatro centavos). Isto coloca o município num cenário de relevância nacional devido à sua capacidade de produção de petróleo. A importância dessas receitas para a região impactam diretamente sobre orçamento da Prefeitura Municipal que tornou-se bastante dependente desses recursos, assim como a maioria das Prefeituras dos municípios da região Norte Fluminense.

---

<sup>3</sup> Participações Especiais - Se referem aos pagamentos feitos pelas concessionárias a produtores pela produção em campos petrolíferos que possuem grande volume e alta rentabilidade (ANP, 2015)

É e notório que nos últimos tempos o orçamento do município de Campos dos Goytacazes figura entre os maiores do país. Aumentou cinco vezes mais em um período de onze anos, segundo dados do Anuário Multicidades elaborado pela Frente Nacional de Prefeitos (FNP) no ano de 2012.

A situação econômica do município, no tocante à questão de recursos financeiros, contraria a realidade no campo da eficiência de suas políticas públicas. O crescimento econômico não condiz com os quadros alarmantes e altos índices de desigualdade social e precariedade na qualidade de vida da população. Este fato pode estar associado ao que Cruz (2005, p. 51) afirma: que este crescimento, gerado pela atividade petrolífera não altera de forma qualitativa o quadro de desigualdades, tanto sociais quanto espaciais. Segundo Piquet (2007), trata-se, do que ela diz ser, “o desafio da abundância de recursos”, que traduz as dificuldades dos municípios recebedores de *royalties* de criarem possibilidades diferenciadas para o desenvolvimento de sua economia. As dificuldades trazidas pela abundância de recursos sugerem desafios da ordem que passam pela questão da gerência dos mesmos.

Dentre as políticas públicas que devem ser alvo de investimentos municipais está a área de educação. No entanto, é possível verificar que as iniciativas da municipalidade voltadas para o setor ainda não têm sido determinantes para o seu êxito.

No ano de 2013, o município investiu 29% (vinte e nove por cento) do orçamento em educação. Portanto, foram 4% (quatro por cento) a mais que o estabelecido na Constituição. Segundo o Centro de Informações da Cidade de Campos (CIDAC), o investimento ficou na ordem de R\$423.598.782,27 (quatrocentos e vinte e três milhões quinhentos e noventa e oito mil setecentos e oitenta e dois reais e vinte e sete centavos). Por aluno, o investimento foi de R\$7.800,08 (sete mil oitocentos reais e oito centavos). De acordo com a Lei Orgânica Municipal de Campos dos Goytacazes, o município deve aplicar anualmente, nunca menos de 25% (vinte e cinco por cento) de sua receita própria, compreendida de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino. Desta forma, é possível afirmar que recursos financeiros e investimentos existem.

Assim, é possível atribuir que o município é grande recebedor de *royalties*; que investimentos no setor da educação existem, e juntamente com estes, há

também os recursos financeiros do FUNDEB<sup>4</sup>. Mas, então, por que a educação no município é considerada uma das piores do estado do Rio de Janeiro? Segundo pesquisas do IDEB, a educação no município de Campos, na competência de sua atuação, possui um dos piores resultados do estado. Entre os noventa e dois municípios fluminenses, Campos saiu do último lugar em 2012 para a 89ª posição em 2014. É sobre este tema que a análise será feita na próxima seção

#### 4.2. A CONTEXTUALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

A partir do processo de municipalização do ensino, Campos dos Goytacazes passou a ser responsável pela Educação de Nível Fundamental (1º e 2º segmentos), Educação Infantil e Educação de Jovens e Adultos. Desta maneira, ocorreu a transferência de escolas, professores e alunos do Ensino Fundamental para os municípios, juntamente com os incentivos advindos do FUNDEB. A transferência não é obrigatória ou imposição legal, pois ainda são encontrados no país aqueles estados da federação responsáveis pelo ensino fundamental. O município também possui competência para atuar nas instituições da rede privada, no âmbito do ensino fundamental e da educação infantil. Isto deixa claro que o sistema municipal de ensino possui maior abrangência do que apenas a rede de escolas mantidas pelo governo local.

Sobre o processo de municipalização, Martins (2003), diz que esse pode ser visto como possibilidade de também abrir espaço para a participação da sociedade nas decisões educacionais. Pissaia e Torres (2012) concordam, pois segundo eles:

Sabe-se que o atendimento municipalizado aproxima mais os profissionais da educação, os alunos e seus pais do centro de decisão, facilitando a constituição de pautas de reivindicações e localizando mais facilmente os conflitos entre estes e os gestores do sistema municipal.

De acordo com o IBGE Cidades (2014), o Censo Educacional de 2012 apontou que o município de Campos dos Goytacazes contava com 4.032 (quatro mil

---

<sup>4</sup> FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

e trinta e dois) docentes do Ensino Fundamental. Destes, 26% (vinte e seis por cento) eram de escolas estaduais; 41% (quarenta e um por cento) das municipais; e 33% (trinta e três por cento) da rede privada. A pesquisa ainda revelou que o município contava com 336 (trezentas e trinta e seis) escolas de ensino fundamental: 15% (quinze por cento) estaduais, 48% (quarenta e oito por cento) municipais e 37% (trinta e sete por cento) privadas. Somados a estes números, a pesquisa identificou ainda que Campos possui 281 (duzentas e oitenta e uma) escolas na fase da pré-escola. Sendo que dentre estas, 60% (sessenta por cento) são da rede municipal.

Este trabalho buscou alguns dados do IDEB (2013) desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), sobre a educação no município, para que durante o processo de entrevistas fosse questionado junto aos conselheiros os últimos resultados do IDEB.

A partir das informações referentes ao IDEB de 2013 contidas no INEP (2014), as tabelas 01 e 02 apresentam as metas projetadas e resultados alcançados para o 5º e 9º anos do ensino fundamental. De acordo com os dados, o município ficou dentro das metas estabelecidas nos anos de 2007 e 2009, mas nos anos seguintes, 2011 e 2013, ficou bem abaixo do esperado.

Desta forma, os dados do INEP (2014) explicitados nas tabelas a seguir, identificam as dificuldades que o município vem apresentando em aumentar os seus índices de desenvolvimento educacional do ensino fundamental.

**Tabela 1:** IDEB – 4º/5º ano

Município ↕	Ideb Observado					Metas Projetadas							
	2005 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2021 ↕
CAMPOS DOS GOYTACAZES	2.9	4.3	3.3	3.6	3.9	2.9	3.3	3.7	4.0	4.3	4.6	4.9	5.2

Fonte: INEP (BRASIL,2014).

**Tabela 2:** IDEB – 8º/9º ano

Município ↕	Ideb Observado					Metas Projetadas							
	2005 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2021 ↕
CAMPOS DOS GOYTACAZES	2.7	3.2	3.1	3.4	3.3	2.7	2.9	3.2	3.5	3.9	4.2	4.5	4.7

Fonte: INEP (BRASIL,2014).

Observa-se segundo a tabela 01, que o IDEB projetado para os anos de 2011 e 2013 referentes ao 5º ano do ensino fundamental não fora alcançado. Ressalta-se que a pesquisa do IDEB de 2011 também apontou apenas dois municípios do Norte Fluminense (Quissamã e São Fidélis) com IDEB semelhante à média (5,1) do Brasil. O IDEB de 3,6 do município de Campos dos Goytacazes ficou abaixo da meta traçada pelo Ministério da Educação, colocando-o em último lugar entre todos os municípios fluminenses, em 2011.

Em seguida, é possível verificar que no ano de 2013, as projeções feitas para o 8º e 9º anos, segundo a tabela 2, foi que o município alcançasse a nota na ordem de 3,5. Todavia, Campos dos Goytacazes obteve nota 3,3, baixando ainda mais o seu índice em relação ao ano de 2011. Desta forma, o município seguiu sem conseguir cumprir a meta projetada, ficando muito abaixo da média nacional, que foi de 5,2. Isto resultou na posição de 89º lugar na classificação geral dos 92 municípios do estado do Rio de Janeiro.

A Secretaria Municipal de Educação sobre estes resultados declarou ao *Jornal A Folha da Manhã* (2014), que a educação municipal estava sofrendo as consequências da gestão anterior, e que a educação é todo um processo. Para a secretaria, os resultados futuros seriam melhores, como de fato ocorreram, e o município saiu do último lugar para o de 89º., mas, mesmo assim, continuou sem atingir as metas projetadas para ele.

Com propósito de mudar este quadro, a prefeita Rosinha Garotinho sancionou o projeto de Lei 8.407/2013, publicado no Diário Oficial em agosto de 2013, que institui a Gratificação para o Desenvolvimento da Educação Básica- GDEB – aos que atingirem as metas projetadas pelo IDEB. O GDEB refere-se a uma gratificação para os profissionais da área da educação do município, que varia de R\$400,00 (quatrocentos reais) a R\$600,00 (seiscentos reais), para as escolas que atingirem a meta proposta pelo IDEB

Verificam-se assim, que investimentos têm sido feitos na área educacional. No entanto, o município apesar de seu potencial, ainda apresenta resultados abaixo do esperado. É possível aferir a partir das informações explicitadas que a realidade educacional do município sugere uma grande contradição em relação ao seu orçamento bilionário; em relação aos investimentos feitos; e, aos últimos resultados

do IDEB. Segundo Borba (2015), além da baixa escolaridade, a cidade possui um baixo desempenho educacional e uma baixa distribuição de renda, apesar de seu potencial financeiro.

Baseado nesta realidade, e de posse das informações que dizem respeito à descentralização, participação e representatividade no país, foi feita uma pesquisa no Conselho Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes, a fim de conhecer qual a dinâmica de atuação do Conselho na Política de Educação do município; seu Plano Municipal de Educação para o decênio 2009-2019; e o posicionamento do Conselho Municipal de Educação, como órgão representativo da sociedade, em relação à educação municipal, na esfera de sua competência.

#### 4.3: O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES E O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Esta seção traz informações sobre a reformulação do Conselho Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes (CME) e a criação do seu 1º Plano Municipal de Educação (PME).

Diante do cenário representativo do país, e atendendo aos preceitos da Constituição Federal de 1988 e da LDB – Lei 9.394/96, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação, o Brasil apresentou o seu Plano Nacional de Educação (PNE) Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001, que traçava diretrizes e metas nacionais para o decênio 2001-2010. A partir de então, o PNE determinava que Estados, Municípios e o Distrito Federal também devessem elaborar seus Planos Municipais de Educação consonantes com o PNE, que estabelece como objetivos: elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública; e a democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais.

O Conselho Municipal de Educação no município foi reformulado em 2007 pela Lei nº. 7.947 de 17 de outubro, que instituiu o novo Conselho Municipal de Educação, e passou a usar a expressão “o Novo Conselho Municipal de Educação”, de acordo com a publicação no D.O (Diário Oficial) do município de outubro de 2007. Segundo a secretária executiva, por questões políticas, o governo que assumiu o município naquela época, não via o Conselho Municipal anterior com capacidade de

atender às novas demandas educacionais, o que levou a necessidade desta reformulação. Assim, no artigo 10º:

Criado o Novo Conselho Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes, órgão colegiado, integrante da Administração Direta, vinculado a Secretaria Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes, com o objetivo de estabelecer normas para o funcionamento do Sistema Municipal de Ensino, zelando pelas normalidades de suas ações. (DIÁRIO OFICIAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2007)

Após a criação do novo Conselho, começaram os trabalhos para elaboração do 1º – Plano Municipal de Educação do Município de Campos dos Goytacazes (PME) tendo sido este, instituído pela Lei nº 8.134 de 17 de dezembro de 2009 para vigorar no decênio de 2009 a 2019. É possível verificar que, caracterizou-se também no PME, assim como no PNE, o mesmo período de dez anos.

Em seu Art. 2º, o Plano Municipal de Educação estabelece metas, objetivos, ações e prazos, além de determinar que sua alteração dependa de prévia manifestação do Conselho Municipal de Educação.

Um Plano Municipal de Educação representa avanços para o município, pois a sua existência norteia de maneira pontual as ações para aquele município, sendo capaz de transpor as sucessivas gestões políticas e dar continuidade às políticas públicas relacionadas à educação local. Fundamentados na importância e necessidade do município ter o seu próprio plano, ações foram desenvolvidas para que o processo democrático de participação da sociedade acontecesse, e segundo a parte introdutória do PME, vários encontros aconteceram: pesquisas, levantamento de dados, questionários e audiências públicas, quando se procurou reunir atores que, de forma direta ou indireta, influenciariam na qualidade do processo (PME, 2009).

O PME de Campos dos Goytacazes ressalta em sua apresentação, a participação da sociedade civil como marco em sua construção, afirmando que só a participação da sociedade civil pode garantir a efetivação das diretrizes e ações planejadas. Ele ainda relaciona os Conselhos que compõem o sistema municipal de ensino: o Conselho Municipal de Educação; o Conselho Municipal de Alimentação Escolar; e o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB. Para este trabalho, foi analisado o Conselho Municipal de Educação.

Ressalta-se que, o Conselho Municipal de Educação está inscrito na estrutura representativa e participativa como fórum de gestão democrática, e por isso, o conselho necessitou caminhar junto ao PNE na construção do PME da cidade.

De acordo com o PME para o decênio 2009-2019, é papel do Conselho Municipal de Educação, a implantação e execução das ações previstas no PME, garantindo o direito de todos à educação na área de competência do Município, no exercício de suas funções normativas, deliberativas, consultivas fiscalizadoras, propositivas, avaliativa e de assessoramento, conforme o Art. 10 de sua lei de criação (Lei 7.947 de 2007).

No Art. 10 de sua Lei de criação nº 7.947/2007, é responsabilidade do CME enquanto órgão representativo da sociedade, garantir o permanente direito de todos à educação no município, no exercício de suas funções normativas, deliberativas, consultivas, fiscalizadora, propositiva, avaliativa e de assessoramento.

Sendo assim, é assegurada ao poder público municipal a garantia de educação de qualidade a todos os seus munícipes, com políticas que contemplem todas as suas demandas educacionais, sejam por ações pedagógicas, focadas nas instituições educacionais ou pela criação de leis que contribuam para essa conquista. Entende-se assim, que um CME deve assumir como uma de suas principais incumbências, a participação por meio de proposições e críticas na atuação da Secretaria de Educação Municipal, elevando a contribuição dos diversos representantes da comunidade escolar e da sociedade civil, nos canais decisórios dos rumos da educação municipal.

#### 4.4: A DINÂMICA E ESTRUTURA DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

O CME de Campos dos Goytacazes possui sede própria, separada da sede da SMECE (Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte), e divide o local com os Conselhos de Alimentação Escolar e do FUNDEB. A estrutura básica do CME está definida em seu regimento interno no Art. 10 da seguinte forma:

I – Presidência;

II – Vice-Presidência;

III – Secretaria Executiva:

a) Setor de Arquivo e Protocolo;

IV – Assessoria Técnica (três assessores técnicos e um assessor jurídico)

V – Conselho Pleno;

VI – Câmaras:

a) Câmara de Educação Infantil;

b) Câmara de Ensino Fundamental (1º e 2º segmentos Regular e Educação de Jovens e Adultos (EJA)) e Ensino Médio;

c) Câmara de Legislação, Planejamento e Normas.

De acordo com o regimento interno, a presidência do Conselho deve ser exercida pelo titular do Órgão Municipal responsável pela política educacional no município, e neste caso, o Secretário de Educação; A vice-presidência deve ser indicada por ele (Secretário de Educação), assim como a Secretaria Executiva que deve ser exercida por servidor público, estatutário.

O CME funciona com servidores concursados cedidos pela SMECE e faz parte da administração direta do município estando vinculado à Secretaria Municipal de Educação. A composição do Conselho está assim definida de acordo com o regimento interno no Art. 3º:

I - 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes;

II – 01 (um) representante da Câmara Municipal de Campos dos Goytacazes;

III – 01 (um) representante do Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino (SINEPE);

IV - 01 (um) representante da Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima – (FCJOL);

V - 01 (um) representante da Fundação Municipal da Infância e da Juventude (FMIJ);

VI - 01 (um) representante do Sindicato dos Professores das Escolas Particulares de Campos (SINPRO);

VII - 01 (um) representante dos Diretores de Escolas Públicas Municipais que contemplem: Educação Infantil, Ensino Fundamental 1º e 2º segmentos (Regular e Educação de Jovens e Adultos (EJA));

VIII - 01 (um) representante do Fórum Interinstitucional dos Dirigentes do Ensino Superior de Campos dos Goytacazes (FIDESC);

IX - 01 (um) representante da Associação de Pais de Alunos de Escolas Municipais;

X - 01 (um) representante da Federação das Associações de Moradores e Amigos de Campos (FAMAC);

XI - 01 (um) representante do Sindicato dos Profissionais Servidores Públicos Municipais (SIPROSEP);

XII - 01 (um) representante do Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação (SEPE);

XIII - 01 (um) Pedagogo, exercendo a função de Orientador Pedagógico, na Rede Municipal de Ensino;

XIV - 01 (um) representante do Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE).

Registram-se, que as representações do Conselho são limitadas às estabelecidas na legislação do regimento, e, portanto, de forma legal, com a presença do governo municipal, quando é este quem indica os conselheiros dos incisos I, VII, XIII e XIV, sendo que os demais são indicados pelas suas respectivas instituições. Nunes (1996) vê essa realidade causada pela proximidade entre

Governo e Sociedade Civil de forma ambígua, como um lugar de interesses diversificados e reprodução de poderes, o que sempre vai favorecer uma tensão nas formas de fazer política, possibilitando a cooptação nestes espaços.

O mandato dos Conselheiros corresponde a quatro anos. No entanto, segundo a Secretária Executiva, dificilmente isso é cumprido, pois ocorrem substituições e até desistências de muitos conselheiros.

Conforme disposto anteriormente no Art. 3º do Regimento Interno, a composição do Conselho Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes é de 14 (quatorze) membros titulares e igual número de suplentes, em conformidade com sua Lei de criação nº 7947 de 17 de outubro de 2007. O perfil das instituições, segundo a Secretária Executiva, é constituído de Entidades, Sindicatos e Instituições que atuam no campo educacional no município, seja de forma direta, ou na forma indireta, como, por exemplo, a representação da Associação de Pais e Alunos.

Os critérios para eleição obedecem aos descritos no regimento, respeitando a autonomia de indicação das instituições que ocupam as 14 cadeiras estabelecidas por Lei Municipal para compor o Conselho. O processo de composição acontece quando os representantes enviam um ofício ao Conselho com a indicação para aquela representação, que deverá ser feita com dois nomes: uma para exercer a titularidade e outra para suplência. Segundo a Secretária Executiva, na época da concepção do CME, em 1997, pensou-se em instituições que representassem o setor escolar, educacional (não escolar) e a educação não formal, como o FAMAC, e que isto permaneceu até a criação do Novo Conselho em 2007. Ela ainda diz que muitas outras instituições desejam participar do CME, mesmo estando em outros Conselhos, no entanto, essas mesmas instituições não defendem a educação e pensam que só sentando no Conselho pleno, poderão fazê-lo.

As Assembleias do Conselho são ordinariamente de fevereiro a dezembro, por datas definidas em calendário próprio e publicadas em diário oficial. Quando ocorre necessidade de convocação extraordinária, esta é feita pelo presidente do Conselho, que também é o Secretário de Educação do Município.

No ano de 2015, as assembleias começaram em março, por motivo das férias escolares e do Carnaval. Para deliberação em Assembleia, é necessária a presença da maioria absoluta dos membros, ou seja, metade mais um. Caso não haja *quorum* suficiente, é aguardado um tempo de mais trinta minutos para início da sessão. Persistindo a falta de *quorum*, o presidente do Conselho convoca nova

reunião, que terá o prazo mínimo de 24 (vinte e quatro) horas e no máximo de 72 (setenta e duas) horas.

Todos os processos discutidos em Assembleia passam por um procedimento anterior, que compreende o encaminhamento de ofício ou requerimento ao Conselho. Este é protocolado e encaminhado à Secretaria Executiva, que o encaminha à Assessoria Jurídica para emitir parecer técnico.

Os processos discutidos, basicamente giram em torno das regularizações de Instituições Particulares, do funcionamento, autorização ou fechamento de cursos, e, neste ano de 2015, das adequações do PME para o próximo decênio, e da III Conferência Municipal de Educação. Após este trâmite, o processo vai para apreciação das Câmaras, que após analisar todos os processos, encaminha ao Conselho Pleno para deliberação legal. Após a deliberação, o Secretário de Educação procede com a homologação do ato legal.

Sobre as Câmaras, estas são constituídas em locais aonde todos os processos que chegam ao Conselho são discutidos e analisados antes de irem para Assembleia do Conselho Pleno, com uma proposta a ser votada e posteriormente homologada.

Deve ser ressaltado que em todas as assembleias assistidas durante a pesquisa, o tema recorrente foi a regulamentação de escolas particulares, e/ou autorização/fechamento de cursos nessas instituições. Toda assembleia possui um relator ou secretário, que redige as atas do dia e procede à leitura das anteriores para em seguida colocar em votação.

O CME estabelece que seus parâmetros de atuação, além de estarem articulados com a Constituição Federal de 1988, também estão em consonância com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB de 1996, e a Lei Orgânica Municipal de Campos dos Goytacazes. De acordo com seu regimento interno, as finalidades do Conselho dizem respeito às suas funções: normativas, deliberativas, consultivas, fiscalizadora, propositiva, avaliativa e de assessoramento, na busca pelo desenvolvimento da Educação no Município e pelo fortalecimento do Sistema Municipal de Ensino.

Ainda de acordo com o regimento interno, o Conselho deve atuar em estreita articulação com a Secretaria Municipal de Educação, com o intuito de zelar para que as leis sejam cumpridas, a fim de garantir, que, todos os munícipes tenham direito a

uma educação capaz de promover seu desenvolvimento, o que poderá representar melhores índices educacionais do município.

## **5: O COTIDIANO DA PARTICIPAÇÃO SOB A ÓTICA DOS CONSELHEIROS**

A partir das análises feitas e de questões orientadoras sobre: a gestão democrática, a participação, a representatividade e as políticas educacionais responsáveis pela fundamentação dos Conselhos Municipais de Educação, realizou-se um trabalho de pesquisa na sede do Conselho de Educação de Campos dos Goytacazes, no período que compreendeu os anos de 2014 e 2015, durante oito meses. A pesquisa buscou inicialmente reunir dados que contribuíram para a elaboração de um roteiro de perguntas que, posteriormente foi feito a dez representantes do Conselho, e em seguida, passou-se a análise das respostas dos entrevistados.

### **5.1: METODOLOGIA**

No período que compreendeu a pesquisa, foi possível participar das assembleias regulares e das reuniões de Câmara, a fim de conhecer a dinâmica do Conselho Municipal de Educação e a atuação dos conselheiros.

Durante o processo, foi utilizada a pesquisa de campo do tipo exploratória, em que, inicialmente, contou com observação participante, constituída numa técnica que permite o contato direto e regular entre pesquisador e pesquisado. Esta técnica de pesquisa possibilita interação constante, com argumentos sobre os assuntos em pauta. Foi possível também, realizar pesquisa documental, quando foi possível o acesso e análise das atas do Conselho, que, contribuíram para reunir informações relevantes na preparação das 11 perguntas, que seriam feitas aos representantes do CME do município de Campos dos Goytacazes.

As entrevistas também aconteceram na sede do Conselho, onde foi seguido um roteiro de perguntas, em anexo neste trabalho. Foram abordadas nas entrevistas, questões referentes à estrutura; composição do conselho; dificuldades encontradas; resultados alcançados; elaboração de pauta; efetividade do conselho; seu futuro e a consciência da sociedade sobre esse instrumento de participação na gestão democrática municipal. As entrevistas buscaram além de conhecer a atuação do Conselho na Política de Educação do Município, confrontar as respostas obtidas entre as diferentes representações do Governo e da Sociedade Civil.

As mesmas questões foram apresentadas para os entrevistados, tanto das representações do governo, como da sociedade civil. Os entrevistados terão os seus nomes resguardados, mas, mantendo público, as instituições por eles representadas.

Inicialmente foi feito contato com os conselheiros nas próprias assembleias, e posteriormente, por telefonemas e e-mails, com objetivo de marcar as entrevistas, que ficaram assim distribuídas:

I: Quatro conselheiros, representantes do governo no Conselho Municipal de Educação:

- 1) Representante da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte.
- 2) Representante da Câmara Municipal;
- 3) Dois representantes da função de Orientador Pedagógico na Rede Municipal de Ensino (titular e suplente)

II: Quatro Conselheiros representantes da Sociedade Civil Organizada:

- 1) Representante do SEPE (Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação);
- 2) Representante do SINPRO (Sindicato dos Professores das Escolas Particulares de Campos dos Goytacazes);
- 3) Representante da Associação de Pais e Alunos de Escolas Municipais;

4) Representante da Federação das Associações de Moradores e Amigos de Campos (FAMAC)

III: Dois representantes da estrutura básica do Conselho. Estes se constituem em instrumentos técnicos de amparo, e direcionamento do CME na tomada de decisões dos assuntos que vão para a Assembleia, e para as Câmaras de Ensino. São eles:

1) Secretaria Executiva

2) Assessoria Jurídica

De acordo com o Art. 17, compete a Secretaria Executiva, dentre outras funções, a de coordenar as atividades técnicas e administrativas do Conselho, e elaborar a pauta das Assembleias juntamente com o presidente do conselho. Quanto a Assessoria Jurídica, esta tem a competência de auxiliar o Conselho, encaminhando parecer ou informação técnica com fundamentação jurídica, pedagógica e educacional dos processos que tramitam no Conselho. Dentro da estrutura básica do Conselho, está o Conselho Pleno, que é o que tem direito a voz e voto no processo deliberativo.

Desta forma, após ter percorrido sobre a dinâmica de funcionamento e obter informações relevantes quanto ao Município e ao CME, seguem nas próximas seções, o relato das entrevistas com as análises feitas a partir delas, e das atas referentes às assembleias regulares do Conselho.

## 5.2: ANÁLISES DOS RESULTADOS DA PESQUISA

Durante a fase inicial da pesquisa no ano de 2014, quando foi estabelecido contato primeiramente com a Secretária Executiva, o assunto sobre a compra do material didático para a rede municipal, foi mencionado. Por isso, a fim de conhecer o posicionamento do Conselho em relação a este assunto, ele foi discutido junto a Secretária Executiva. A mesma declarou que todas as redes públicas e privadas possuem autonomia para escolher sua proposta de trabalho, e nesse sentido, a rede

pública municipal, optou pela proposta do material da editora do Paraná, e que, a Prefeitura tem em seu quadro, profissionais competentes para fazer o acompanhamento e supervisão constante do conteúdo deste material. O Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação (SEPE), sobre este assunto, pronunciou-se de forma crítica, afirmando que esta ação da prefeitura, representou uma despesa desnecessária, em virtude de o governo distribuir o material gratuitamente.

Merece registro, a título de informação, que o município investiu a quantia de 20 milhões de reais na compra de outro material didático, vindo de uma editora do Estado do Paraná, mesmo tendo o material gratuitamente pelo Ministério da Educação.

Durante o período de participação nas assembleias do Conselho, identificou-se que, a pauta do dia, sempre se baseava em leitura e votação da ata anterior, regularização ou não de instituição da rede particular, e autorização (ou não) de cursos dessas instituições, ou daquelas, já com a devida regularização de funcionamento. Sobre as atas, estas, nem sempre descrevem o teor exato das reuniões e na maioria dos casos, são sucintas e pontuais.

Foi possível também destacar que a participação da Sociedade Civil é pouco expressiva, com exceção daquelas representatividades com maior capacidade crítica e argumentativa. As propostas, quando feitas por alguns Conselheiros, são ouvidas, registradas em ata, mas percebeu-se uma rejeição ou indiferença a elas, principalmente, quando estes conselheiros tinham orientação política de oposição ao do governo.

Durante a pesquisa, não foi presenciado nenhum embate ou o conflito inflamado em discussões, mas foi possível identificar um espaço de tensão, que Nunes (1996) atribui ser, pela proximidade entre sociedade civil e governo.

Diante do exposto e após a reunião das informações a cima, passou-se às entrevistas, cujas análises serão feitas nas próximas seções.

### **5.2.1: As Dificuldades de Funcionamento do Conselho Municipal de Educação**

Antes de analisar as questões que discorreram sobre as dificuldades de funcionamento do Conselho, merece registro o apontamento de algumas outras, quando na tentativa de marcar as entrevistas, alguns conselheiros demonstraram

receio de serem entrevistados, alegando falta de experiência e o pouco tempo na função, e outros, por receio que permeia o cenário político no município. Durante todo o processo, tentou-se por inúmeras vezes entrevistar o Secretário de Educação, mas este, não respondeu a nenhum dos contatos feitos. Registra-se que, durante as Assembleias realizadas com a presença do Secretário, foi possível identificar que, o mesmo tem demasiada pressa nos encaminhamentos dos assuntos, o quê, segundo ele mesmo, justifica-se pela extensa agenda de compromissos. Apesar destas dificuldades iniciais, é preciso destacar também, que durante todo o processo da pesquisa, a Secretária Executiva contribuiu de maneira grandiosa para que as entrevistas acontecessem, não medindo esforços em fornecer todas as informações solicitadas.

Assim, a partir das análises das entrevistas, foi possível identificar que as dificuldades enfrentadas pelos Conselhos, na maioria das vezes, passam por fatores que estão relacionadas à falta de confiança da população enquanto produtora de mudanças, acarretando implicações para uma participação mais efetiva e consciente. Segundo Gohn (2008) trata-se de uma questão recorrente, isto é, os conselhos são espaços que enfrentam as mais variadas dificuldades, seja de ordem administrativa ou política.

As respostas apresentadas pelos entrevistados sobre as dificuldades de funcionamento do Conselho e sobre quais ações são feitas para resolvê-las dizem respeito às seguintes perguntas do roteiro de entrevista:

1]. Quais as dificuldades para o funcionamento do Conselho?

2] A participação dos Conselheiros é efetiva?

3]. Como é tratado a falta de quórum no Conselho?

Foi possível identificar algumas divergências nas respostas, que variavam, de acordo com a representatividade. As representações do governo da cadeira da Câmara Municipal e dos Pedagogos da Rede Municipal de Ensino elencaram que o espaço físico e a falta de autonomia financeira do Conselho para as próprias despesas, constituem dificuldades estruturais, enquanto o Conselheiro, representante da Secretaria Municipal de Educação, não vê dificuldade alguma.

Observa-se que problemas estruturais estão presentes em duas respostas. Esta falta de estrutura que as representações citam, diz respeito aos dias de Assembleias, quando o espaço fica pequeno para as 14 (quatorze) representações e prováveis visitas presentes nas assembleias, e, não à questão de estrutura da eficiência do Conselho, ou seja, trata-se de um problema da estrutura física do local. Este fato está relatado na ata do mês de março deste ano, quando o Conselho, devido a III Conferência Municipal de Educação e as adequações do Plano Municipal de Educação, realizou alguns encontros na sede da SMECE, e no espaço do Centro Educacional Feliciano Azevedo (CEFA) - que autorizou os encontros no local.

Em paralelo às respostas das representações do governo, os conselheiros, representantes da Sociedade Civil, veem as dificuldades do Conselho de uma forma diferente: o representante do SEPE diz que no exercício da paridade, a sociedade civil é muito frágil, despolitizada, ficando assim, vulnerável e facilmente cooptada, favorecendo ao governo. Essa posição do Conselheiro foi registrada também em ata, quando a mesma se posicionou dizendo, que, a Sociedade deve ocupar seus espaços e discordar do poder público, quando necessário. Segundo ele, a forma como a sociedade civil é convidada não é definida em fórum específico, e o governo, obedece ao estatuto quanto a quem de direito, mas praticamente, determina quem de fato ocupam as titularidades e suplências.

O Conselheiro representante do SINPRO, diz que o Conselho não possui dificuldades operacionais para o funcionamento, pois tem uma estrutura física e um corpo de funcionários adequado à eficiência na sua operacionalidade. Contudo, a participação da sociedade civil fica restrita à institucionalidade e não parece refletir criticamente as reais demandas e opiniões da sociedade, isto é, do conjunto de usuários. A Associação de Pais e Alunos e a FAMAC não vê dificuldades, pois segundo eles, as reuniões acontecem regularmente.

Percebe-se, que para a SINPRO, o espaço físico não constitui numa dificuldade, apesar de ter sido necessário outro espaço, que não a Sede do Conselho.

Quanto às respostas dos representantes do SEPE e do SINPRO, ocorre similaridades sobre a necessidade de maior conhecimento da sociedade civil quanto ao seu papel na cadeira representada. Este fato representa a questão do baixo capital social da população, que causa consequências nefastas para uma

democracia representativa, facilitando ações descoordenadas e de falta de cooperação. Nunes e Anastásia (2006) acreditam que, quanto mais consensual e democrática for à representatividade, menos distorções ocorrerão na representação política, e isto pode ser um dificultador nos casos de cooptação política.

A Secretária Executiva em suas respostas depreende que, lidar com a falta de conhecimento da sociedade sobre o Conselho e dos próprios Conselheiros da Sociedade Civil organizada sobre o seu papel no Conselho, constituem numa grande dificuldade. Segundo ela, uma representação para ser eficaz, é necessário conhecer o que vai representar e qual a sua função na sociedade. Lira (2012) diz que em um ambiente deliberativo, quanto mais conhecimento/informação possui um membro do Conselho, mais instrumentos e elementos podem ser manifestados nas suas argumentações. Representar para simplesmente cumprir uma legislação instituída, não torna legítima a representação, ou seja, um Conselho é legítimo por ser um instrumento legal, no entanto, sua representação pode não ser, se ela for ineficaz e desprovida de capital social.

Outra questão abordada como possível dificuldade para o funcionamento do Conselho foi relacionada a falta de quórum. Diante desta pergunta, foi possível fazer uma análise diante dos trabalhos de pesquisa e entrevistas, quando os entrevistados, num primeiro momento, foram unânimes quanto a esta questão, afirmando que não tinham problemas de quórum. No entanto, nas últimas assembleias, alguns começaram a fazer observações em relação a este tema: a Assessora Técnica; A FAMAC e Associação de Pais e Alunos. Eles consideraram que o quórum precário tem sido um problema nas últimas assembleias.

A falta de quórum foi apontada, devido ao fato de terem tido dificuldades de iniciarem algumas reuniões por causa da falta de alguns conselheiros, quando algumas vezes, tiveram de cancelar a Assembleia em virtude da ausência de representação de alguma cadeira.

Ao recorrer às atas, foi possível constatar a ausência de alguns conselheiros na maioria das Assembleias, mas sem necessidade de adiamento da mesma, com exceção, do mês de outubro de 2014, que não houve quórum suficiente para realização da Assembleia.

Sobre este assunto a cima, um fato ocorreu este ano, no mês de maio, quando o atual Secretário de Educação, diante da ausência de um Conselheiro da Fundação Jornalista Oswaldo Lima, fez uma ligação para a referida representação,

chamando-lhe a atenção, de que naquele dia a Assembleia quase não pôde ser realizada por conta de ter ausência do representante daquela instituição. Segundo a Secretária presente, esta representação faltava às reuniões com frequência, o que levou o Secretário a solicitar à conselheira faltante, que caso ela não pudesse atender as competências de sua cadeira, que ela requeresse a sua retirada, por intermédio de ofício, e fizesse indicação de outro nome para aquela função. Ele ainda ressaltou que um conselheiro da Sociedade Civil poderia até faltar, mas do governo era inadmissível. Merece registro, que este fato não consta em nenhuma na ata daquele mês.

Este procedimento, de contatar os faltosos, seja por telefonemas ou e-mails, constitui numa das ações do Conselho, seja na pessoa da Presidência, ou da Secretária Executiva.

Quanto à questão de ausência dos Conselheiros nas reuniões, o Art. 36 e 37 do Regimento Interno do Conselho, trazem as seguintes orientações: Segundo o Regimento, as ausências deverão ser justificadas por escrito até 72 (setenta e duas) horas após a sessão, e, ocorrendo ausência em 03 (três) reuniões consecutivas sem justificativa, ou 05 (cinco) alternadas no período de 06 (seis) meses, o conselheiro terá o mandato extinto por falta.

Após as dificuldades apontadas pelos entrevistados, é possível dizer que elas podem ocasionar implicações nos resultados pretendidos pelo Conselho, seja por questão de quórum, seja no que diz respeito ao desconhecimento do papel dos Conselheiros em suas respectivas cadeiras.

Cunha (2013) diz que todos os Conselhos de Educação apresentam dificuldades das mais diversas, e mesmo assim, são capazes de promover mudanças e resultados significativos na educação municipal a partir de suas múltiplas representações. Pelo seu potencial em apresentar resultados positivos, a próxima seção vai discutir quais são os obtidos pelo Conselho e quais instrumentos são utilizados para que suas ações sejam conhecidas da sociedade.

### **5.2.2: Resultados e Publicização das Deliberações**

As análises a seguir, dizem respeito às seguintes perguntas:

1]. Quais os principais resultados obtidos a partir da atuação do Conselho?

2]. Quem elabora as pautas das Assembleias?

3]. Como é realizada a publicização das deliberações?

O Conselheiro representante da Câmara Municipal considerou positivos os resultados obtidos pelo Conselho. Ele reconhece que houve maior democratização na elaboração das leis para as políticas de educação, além, da melhoria no atendimento das instituições particulares, no que diz respeito às normas e diretrizes estabelecidas. Para a representação dos Pedagogos, as escolas possuem atualmente maior fiscalização e melhoria de suas dependências físicas, o que segundo o representante da SMECE, cumpre suas funções a ele destinadas: normativa, deliberativa, consultiva, propositiva, avaliativa e de assessoramento.

Destaca-se ainda na resposta da representante da Câmara Municipal, que, foi o Conselho quem mobilizou a criação do 1º PME, conforme já descrito neste trabalho. Segundo o entrevistado, em relação às instituições particulares do município, muitas apresentam irregularidades quanto ao seu funcionamento, e é o Conselho quem procede com a fiscalização dessas instituições, tendo o poder deliberativo para determinar o seu funcionamento ou fechamento.

O Conselho Municipal de Educação possui autonomia para deliberar o fechamento de escolas, que não estejam dentro das diretrizes estabelecidas por lei. Esta deliberação é feita após avaliação técnica da equipe do Conselho, que em assembleia, expõe o assunto e procede com a votação. Após aprovação, é enviado um parecer ao Ministério Público que procederá ao fechamento. Registra-se que o Conselho não tem poder de polícia, o que ele faz é mobilizar o Ministério Público.

Diante da mesma questão, que discorreu sobre a atuação do Conselho, os representantes da Sociedade Civil SINPRO e SEPE fizeram apontamentos semelhantes aos do governo quanto à questão do controle e fiscalização de escolas em situação irregular: Para o SINPRO, apesar do conselho se restringir a funções legais e institucionais em sentido burocrático, o conselheiro reconhece eficiência relativa na fiscalização e acompanhamento às escolas particulares de educação infantil e das políticas públicas desenvolvidas pela Secretaria de Educação. No entanto, segundo ele, o pouco acúmulo crítico, impede maior informação dessas

políticas, e que, embora haja debate sobre o tema, as deliberações são na maioria das vezes homologatórias das ações do governo, havendo menos proposições do que o necessário. Para ele, a falta de consciência crítica representa um impedimento às informações, onde o poder de decisão pode estar centrado em interesses políticos adversos dos da demanda populacional.

O SEPE é ainda mais contundente em sua resposta: “O resultado é pífio!” Para o Conselheiro, o maior empenho é na regularização e fiscalização das instituições privadas de ensino, “a Rede Pública está um caos e a população enfrenta ainda o fechamento de escolas, algumas em situação precária para o funcionamento”. Segundo esta representação, não se discute, não fiscaliza, nem encaminham propostas para viabilizar a melhoria da educação no município. As representações de Pais e Alunos, e a FAMAC, também concordaram sobre a atuação eficiente do Conselho em relação à fiscalização de escolas particulares.

Todas as respostas dos entrevistados com relação à eficiência sobre as Instituições Particulares podem ser constatadas em todas as atas analisadas, quando nas Assembleias, nunca deixou de ter registro à questão sobre a regulamentação ou não dessas instituições. Foi possível também identificar, que, todas as deliberações e resoluções publicadas no site do Conselho dizem respeito a este assunto. Em contrapartida, em nenhuma das atas e resoluções foi encontrado algo que dispusesse contra as instituições de educação da rede municipal, sugerindo assim, que a observação feita pelo SEPE tem procedência.

Cumprindo ainda lembrar, que, é função do Conselho, a fiscalização de escolas, tanto da rede pública como da rede privada, no entanto, os registros em atas e as deliberações, dizem respeito somente às Instituições da Rede Particular de Ensino. O representante do SEPE, em suas respostas, afirma sobre a falta de autonomia em autuar uma escola do município. Isso pode ser identificado a partir das Assembleias, quando no período da pesquisa, nenhuma pauta contemplou problemas com as escolas da rede municipal e nenhuma delas foi alvo de investigações do Conselho.

Sobre a elaboração da pauta, todos foram unânimes em responder que esta é feita pela Secretaria Executiva, com anuência do presidente do Conselho, a saber, o Secretário de Educação do Município. O representante do SINPRO fez uma observação que apontou para a insatisfação quanto a não haver alternância na presidência do Conselho entre Sociedade Civil organizada e Governo. Para ele, não haver possibilidade de conselheiros representantes da Sociedade Civil ocuparem a

presidência, representa um grande problema. Aragão (2003) sobre este assunto depreende que o governo não deveria presidir ou pautar a conduta de um colegiado, no entanto é esta a realidade na maior parte dos municípios brasileiros.

Retomando as respostas, os representantes da Secretaria Executiva e Assessoria Jurídica acreditam, que as parcerias feitas com as Universidades Rurais e UERJ, com cursos de capacitação para conselheiros, construção do 1º PME, conquistas de um plano orçamentário, uma Assessoria Jurídica (um advogado), três pedagogos, a formação de um Conselho Escolar da rede pública e criação do cargo de Coordenador de Conselhos, constituído de uma pessoa responsável pela supervisão de todos os Conselhos, representam grandes resultados de atuação do Conselho.

A Secretária disse ainda que a criação do Conselho Escolar era uma demanda antiga e que foi conquistada recentemente. Para a Assessoria Jurídica, o principal legado que o Conselho pode deixar é a conscientização dos pais, ao reconhecerem o Conselho como aquele que autoriza o funcionamento de determinada instituição escolar, e com isso, entenderem que ao Conselho, compete essa função de controle externo. Segundo a Assessoria Jurídica, este fato aproxima os pais do Conselho, tornando-os cooperadores na fiscalização.

Aproximar a sociedade do Conselho implica em informá-la sobre as deliberações feitas por ele. No entanto, o baixo capital social associado à desconfiança em seus representantes, leva à sociedade a falta de interesse do que é deliberado nos Conselhos, e por outro lado, a falta de autonomia política dos Conselhos impede que as decisões sejam por completo publicizadas. A divulgação do que é deliberado nas assembleias implica no processo do *accountability*, que exige do poder público, prestar contas à sociedade sobre suas ações.

Desta forma, com exceção do representante do SINPRO todos os entrevistados responderam que as divulgações são feitas por instrumentos como o Diário Oficial, Sites do Conselho e por E-mails, além das atas, que são disponibilizadas para consulta a quem tiver necessidade. Quanto às datas para as reuniões e assembleias, estas são previamente agendas, publicadas em diário oficial e disponibilizadas no site para consultas, e segundo a Secretária Executiva, o calendário de reuniões é distribuído a todos os Conselheiros.

Em relação à publicação em diário oficial, o conselheiro representante do SINPRO ponderou que apenas alguns atos e deliberações do conselho são

publicados em diário oficial. Tal declaração nos provocou a perguntar o porquê de apenas algumas deliberações merecerem publicação, e o mesmo respondeu acreditar que, as deliberações que avalizam atos do Executivo por exigência legal, é que são as publicadas no Diário Oficial. Vale registrar que o Diário Oficial não constitui apenas num instrumento de publicização de deliberações, mas de validação das decisões tomadas, tornando legítimas as ações a serem executadas.

A partir das considerações acima, a pesquisa cuidou de colher informações sobre a atuação do Conselho na Política de Educação do Município e o seu futuro, que serão abordadas a seguir.

### **5.2.3: Atuação e Futuro do Conselho Municipal de Educação**

Nesta seção, foram analisadas as respostas referentes às seguintes perguntas:

- 1]. Como é visto a atuação do Conselho na Política de Educação do Município?
- 2]. Existe consciência da população sobre o Conselho?
- 3]. Qual a perspectiva quanto ao seu futuro?
- 4]. Quais sugestões podem ser feitas?

Como já mencionadas, o CME possui características definidas em seu regimento no Art. 2º, na ordem de ser normativo, deliberativo, consultivo, fiscalizador, propositivo, avaliativo e de assessoramento. Mas, estas características são efetivamente aplicadas na atuação do Conselho no que se refere à educação municipal? É fato dizer que, o processo de descentralização possibilitou aos espaços participativos maior atuação nas políticas públicas, como também proximidade entre a sociedade e o governo reforçando a necessidade de realização dos direitos sociais, que demanda, segundo Jacobi (2008), de uma atuação pública?

A partir de tais questionamentos, identificou-se nas respostas sobre a atuação do Conselho, uma preocupação por parte das representações do governo em

apresentar um discurso politicamente correto, como se não existissem obstáculos em sua atuação. Também foi observado, que, juntamente com a preocupação, estava o desconforto que as perguntas provocaram aos entrevistados.

Segundo o representante da Câmara Municipal, a atuação do Conselho acontece de forma marcante, e está fortalecida pela nova lei do município em seu Art. 252, referente à Lei Orgânica Municipal – LOM, que reafirma o Conselho Municipal de Educação, como instância essencial à formulação democrática das diretrizes da política educacional do município.

Para os pedagogos, a atuação do Conselho legitima as leis da educação, pois o mesmo exerce uma coordenação efetiva e combativa. Da mesma maneira, a representação da SMECE considerou que, a atuação do Conselho está articulada com a da Secretaria, e isto fortalece as políticas públicas de educação, seja na efetivação de uma gestão democrática ou num processo de adequação à legislação vigente. A consideração feita por este Conselheiro, diz respeito ao fato do município ter tido que adequar o seu PME para o próximo decênio, obedecendo à determinação do MEC, trazida pelo PNE – Lei 13.005/2014 - para todos os municípios.

Esta atuação e empenho do Conselho na adequação do PME foram constatados nas atas do ano de 2015, quando vários encontros foram realizados pelo Conselho, com objetivo de cumprir os prazos estabelecidos pelo MEC e possibilitar que, diferentes segmentos da sociedade fizessem parte dessa construção. Esta ação contou com o chamamento público feito pelo site do Conselho, pelos veículos de comunicação, e com o envio de convites a todas as Instituições de Educação do Município. No entanto, verificou-se nas assembleias e nos encontros realizados, onde este assunto foi discutido, a baixa presença da sociedade e das Instituições de Educação.

Neste contexto de baixa frequência aos encontros para adequação do PME, foi possível identificar a frágil consciência da Sociedade Civil sobre a importância do Conselho como instrumento de participação, representação e controle, confirmando a baixa cultura participativa e o baixo capital social, que tanto enfatiza Putnam (1996).

Em ata do mês de maio/2015, o Conselheiro do Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino (SINEPE), falou sobre o desconhecimento e a falta de consciência da população, que segundo ele, diz respeito não apenas a

sociedade civil, mas, a muitos educadores que não reconhecem a necessidade de atuação e a importância do Conselho, pois, poucas instituições se fizeram presentes neste processo de adequação do PME. Deve se ressaltado, que é o Conselho Municipal de Educação, o responsável pelas orientações, adequações e alterações referentes ao Plano Municipal, no entanto, verificou-se a pouca participação nestes pleitos, o que favorece as ações de cima pra baixo, em detrimento da participação da sociedade.

Através das abordagens feitas pelos entrevistados sobre a consciência da sociedade quanto à importância do Conselho, houve uma unanimidade nas respostas, quando todos responderam não existir a devida consciência da população. Segundo o conselheiro representante da Câmara Municipal, a consciência da população precisa avançar, e para tanto, é necessário que o Conselho promova encontros para que o mesmo seja divulgado. A SMECE afirma que a sociedade desconhece a atuação do Conselho, embora as instituições e os profissionais de educação visualizem a importância do Conselho como elemento de efetivação da gestão democrática dos sistemas de ensino. Esta afirmação da SMECE não se assemelha com a registrada em ata, pela representação do SINEPE, quando ela diz, que nem os educadores reconhecem o Conselho.

Santos (2004) e Jacobi (2007) fazem ponderações sobre a falta de consciência da sociedade sobre os Conselhos, e afirma que estes constituem em instrumentos legítimos na gestão democrática e no exercício do controle social, apresentando potencial legítimo para o exercício de sua função representativa.

Os Conselheiros, representantes da Associação de Pais e Alunos e da FAMAC, também concordam que não existe consciência da população, e sugere que o Conselho promova reuniões nas escolas, convocando a comunidade ligada a ela a participar de encontros, onde seja possível a troca de informações sobre as instituições envolvidas. Esta sugestão eleva a participação a um nível de legítima aproximação entre governo e população, confirmando o que GOHN (2000) considera ser a participação: uma mediação entre governo e sociedade. Para Betlinsk (2006) estes espaços constituem áreas de aprendizado, que a partir da convivência com as pluralidades e conflitos, possui condições de produzir consensos e articulações de interesses públicos, contribuindo para a cidadania e cultura democrática.

O Conselheiro do SEPE vai além a sua resposta: Ele diz que a maioria é cooptada pela forma como se dá o chamamento para a composição do Conselho. O Conselheiro do SINPRO afirma que, provavelmente menos de 10% da população tenha acesso a informação fundamental para exercício da cidadania, e postura crítica ou propositiva nesse sentido. Para o Conselheiro, as representações de perfil mais popular nos Conselhos em que pesem seu mérito e interesse no sentido da participação, são as que mais se ressentem de base teórica e de informação para uma participação mais eficiente, independente, e propositiva, nestes fóruns de democracia participativa, favorecendo a cooptação de representantes da sociedade.

As observações feitas pelo representante do SINPRO encontram conformidade com as respostas de pouco conteúdo reflexivo da Associação de Pais e Alunos e da FAMAC. Cumpre registrar, que, durante as entrevistas estas representações se mostraram inseguras, e por várias vezes solicitaram ajuda nas respostas.

Calderon (2007) ressalta que, os Conselhos Municipais de Educação, em sistemas políticos de cooptação geralmente se tornam espaços inertes e a meras exigências legais, e que as práticas políticas participativas podem oscilar entre processos de cooptação e representação democrática.

Diante das declarações do representante do SINPRO, foi perguntado se ele ainda acreditava nos Conselhos como um instrumento de controle e representatividade, ao que ele respondeu de forma positiva, afirmando que acredita, “porque eles efetivamente existem”. Para o Conselheiro, estes se constituem em potenciais instrumentos, quando a partir do processo democrático, que se aperfeiçoa historicamente, os Conselhos podem cumprir melhor o seu papel, bastando o aperfeiçoamento de participação da sociedade, que segundo ele, virá com o tempo, com uma melhor organização civil e com o amadurecimento de nossa democracia.

A Secretaria Executiva diante da mesma pergunta afirma que a população não comparece aos encontros em que é convocada, e isto, contribui para que a falta de consciência da população cresça ainda mais. Segundo o representante, isso pode ser atribuído ao descrédito da política e dos políticos. A Assessoria Jurídica lembrou que em algumas ações, o Conselho depende de provocação externa para atuar, isto é, da contribuição da comunidade externa.

O representante do SINPRO enfatiza que há espaço para uma participação mais efetiva do Conselho, mas este acaba tendo uma postura mais homologatória

das ações da Secretaria de Educação e menos propositiva do que poderia ser. O SEPE entende que o Conselho tem uma atuação incipiente para a real função que ele foi criado. Este Conselheiro destaca que algumas intervenções mais reais e críticas são feitas por representantes da sociedade civil mais combativa e propositiva, como a SINPRO e o SEPE. Para ele, as demais representações se remetem a votar com o que o governo propõe, não existindo disputas de propostas da sociedade, pois ela, em sua grande maioria, acaba referendando as ações do governo.

A resposta do representante do SEPE vem ao encontro com as observações feitas durante o processo de entrevistas, quando foi observado, que os representantes da Associação de Pais e Alunos e da FAMAC demonstram pouco conhecimento quanto ao papel do Conselho e sua função política nas assembleias. Suas respostas são baseadas no senso comum, desprovidas de cultura política e participativa, elevando mais uma vez, a questão do baixo capital social. As respostas são curtas, objetivas e sem reflexão: “Eu acho que poderia atuar mais” (FAMAC) ou “É positiva” (PAIS e ALUNOS). Esta postura pouco reflexiva contribui para ações descoordenadas dos que se utilizam da máquina pública sem responsabilizar-se pela sua efetividade.

A Secretaria Executiva acredita que a atuação do Conselho é satisfatória, mas, faz uma observação quanto à atuação antes da reformulação do Conselho em 2007. Segundo a Secretária, a atuação foi de inoperância, isto é, inexpressiva. Já a Assessoria Jurídica, respondeu que apesar do Conselho ter caminhado bastante, ainda há um longo caminho pela frente, e como depende da participação da Sociedade civil, o processo de evolução será progressivo, na medida em que os seus membros derem conta de sua força e importância.

Uma atuação positiva ou negativa do Conselho nos dias atuais pode trazer consequências das mais variadas para o futuro. A visão dos conselheiros em relação a este futuro foi de ordem positiva, pois segundo a maioria dos entrevistados, este é um instrumento democrático que está sendo construído no cotidiano de atuação do Conselho. Esta questão pode ser referendada em Pompeu (2008), que acredita na democracia e em seus valores como algo que é construído de maneira longa e contínua, se sustentando ao longo da história e trazendo a sociedade para o debate político, desenvolvendo o que Paterman (1992) pensa ter a participação: um efeito educativo.

Destarte, há uma expectativa em acreditar que a efetividade dos Conselhos se dá a partir das construções diárias. A representação da Câmara Municipal acredita que eles serão cada vez mais fortalecidos, e que a participação e o controle social são paradigmas que se fortalecem continuamente. Os Pedagogos e a SMECE também veem o fortalecimento dos conselhos, e atribui este pensamento às contínuas manifestações da sociedade civil e ao apelo por uma democracia com justiça social.

Entretanto, o SEPE, apesar de acreditar no futuro dos Conselhos faz uma observação: Ele afirma que isto só será possível a partir da ampliação e participação qualificada da sociedade civil com fórum específico, para discutir a interface entre os conselhos. O SEPE esclarece que o fórum dos conselhos, tem como função promover a conscientização da importância dos conselhos, suas funções, responsabilidades, e instrumentalizar a sociedade civil na proposição da defesa dos direitos que cada setor necessitar fazê-lo. Para o Conselheiro, o CME, por exemplo, é um conselho que se inter-relaciona com todos os demais (Saúde, Idoso, Alimentar, Segurança, dentre outros.). E necessita dessas interlocuções, pois a precarização de algum deles reflete negativamente no processo educacional.

Já o SINPRO acha preocupante o fato do Conselho ter uma postura homologatória das ações do governo, acarretando falta de independência com relação a ele. Para a FAMAC, o CME possui futuro promissor, pois é organizado e tem regularidade de suas ações, mas em relação aos demais, ele o conselheiro é enfático ao dizer que: “estão perdidos e os repasses de recursos não são feitos”.

É possível, que a divisão de opiniões sobre o futuro dos Conselhos, enquanto instituição representativa, provoque questionamentos sobre a sua legitimidade, podendo trazer à tona, um dos desafios da gestão participativa no que se refere a criação de uma nova postura da sociedade diante dos instrumentos de representação e controle social, que para Jacobi (2007), estaria na interlocução pautada pela transparência e democracia.

Esta realidade também está na resposta da Secretaria Executiva, quando ela diz que, o futuro dos Conselhos está relacionado ao fato de que “um Conselho só avança se a população acredita nele”, e por isso, a população necessita ser educada a conhecer os Conselhos e sua importância na política local. A Assessoria Jurídica, diz que, o futuro será resultado da constante modificação da mentalidade

que a sociedade deve experimentar, pois, quanto mais consciente da importância de sua atuação, mais eficiente e forte os conselhos se tornarão.

É pertinente ressaltar que o Conselho como órgão de fiscalização das ações do governo, encontra na sociedade a parceria perfeita para que este controle seja exercido regularmente, exigindo que o Estado seja *accountable* de seus atos, evitando situações de improbidade.

Dos entrevistados, também foram ouvidas sugestões para que a atuação do Conselho fosse mais satisfatória. Esta questão trouxe curiosidades nas respostas das representações governamentais, quando o representante da Câmara Municipal declarou que a presidência do Conselho não deveria ser ocupada pelo Secretário de Educação. Segundo ele, também deveria haver maior controle social, capacitação permanente dos conselheiros, autonomia financeira, dentre outras ações.

Já a SMECE, sugeriu uma contínua avaliação em busca de aprimoramento do Conselho, e para tanto, seria oportuno a realização de eventos, palestras e encontros organizados pelo Conselho, de modo a possibilitar maior informação aos atores envolvidos, e ampliar os debates sobre políticas públicas educacionais inovadoras. Os Pedagogos consideram que as condições de trabalho dos conselheiros também deveriam ser alvo de investimentos.

Apesar da discordância da representante da Câmara Municipal, a maioria dos Conselhos de Educação tem em sua presidência o próprio Secretário de Educação ou uma pessoa indicada pelo prefeito. Esta situação também leva a outras indicações para composição da estrutura técnica do Conselho e das cadeiras representativas do governo. Vale lembrar que esta composição e procedimentos estão definidos dentro do regimento interno do Conselho. Para o SINPRO, esta realidade também faz parte de um dos itens de descrédito dos Conselhos por parte da sociedade civil, que na maioria das vezes, não se vê representada nestes espaços.

Para o representante do SINPRO, a falta de disponibilidade de tempo para melhor dedicação às atividades do Conselho, pode também comprometer o seu futuro, pois segundo ele, conselheiros críticos e independentes, muitas vezes se ressentem da falta de tempo e de suporte técnico ou teórico para qualificar sua intervenção. Ele ainda menciona, que talvez, seja necessário um subsídio cada vez maior por parte de pesquisadores e especialistas para estes Conselheiros, e maior profissionalização dessa função, embora reconheça que se trata de um exercício de

cidadania e não de uma profissão. Ele afirma ser necessário que os Conselheiros disponham de tempo, informação, conhecimento e infraestrutura para qualificar sua intervenção no que se refere às políticas públicas para a educação. A SINPRO ainda lembra que os Conselheiros não possuem remuneração, exercem o seu mandato de maneira voluntária, e em sua maioria, todos tem suas profissões que demandam de tempo e dedicação. Segundo o conselheiro, em muitos casos, este fato também contribui para a desmotivação dos conselheiros.

Sobre este assunto, o Regimento Interno do Conselho, em seu Art. 40, dispõe que as funções dos membros do Conselho não serão remuneradas, sendo seu exercício considerado de relevante interesse público.

O SEPE propôs como sugestão, que seria importante a existência de convênios e interlocuções com universidades e instituições de pesquisa, assim como com os Conselhos reguladores de profissões (Conselho de Psicologia, Serviço Social, Fonoaudiólogos e outros). Para o Conselheiro, isto representaria um avanço dos Conselhos, quando na construção de diálogos com outras representações, haveria maior efetividade em sua atuação. Foi considerado ainda pela Associação de Pais e Alunos, que o Conselho atuasse mais no 2º segmento do ensino fundamental, pois segundo o conselheiro, sua atuação é muito frágil neste segmento. Para esta representação, o Conselho tem atuação mais efetiva na educação infantil, enquanto o 2º segmento, “é esquecida”. A FAMAC sugere que o poder público trate com mais seriedade as questões da população, que segundo ele, está esquecida do governo.

Na ata de março de 2015, foi feito o registro da proposta feita pelo Conselheiro da Associação de Pais e Alunos, quanto à necessidade do Conselho atuar mais no 2º segmento do ensino fundamental, no entanto, a ata não traz nenhum tipo de resposta ou observação quanto à insuficiência de atuação do Conselho neste segmento.

Outra sugestão para a melhor atuação do Conselho foi feita pela Assessoria Jurídica. Para ela, seria fundamental que num futuro próximo, houvesse alteração regimental quanto ao fato do Conselho não possuir poder de polícia. Segundo ela, as decisões deliberadas no Conselho são enviadas para o Ministério Público, que muitas vezes demora na execução, e caso, o Conselho tivesse esse poder, as ações seriam executadas num tempo menor que o de costume.

A Secretária Executiva fez considerações sobre a importância de ter outros profissionais, funcionários públicos do município, participando do Conselho (Psicólogo, Assistente Social e outros) e da Secretaria de Educação, a fim de conhecer o seu funcionamento e dinâmica. Ela ainda declarou que, a existência de muitas críticas em relação a estes dois setores se deve ao desconhecimento por parte do próprio funcionário público em relação aos mesmos, e que estes, apesar das dificuldades, são comprometidos com o trabalho pela educação municipal. Ela ainda sugeriu que o tempo de quatro anos de cada conselheiro fosse dividido em dois, para que outros profissionais pudessem ter a experiência do que é ser conselheiro. E ainda fez considerações sobre a importância e necessidade dos conselheiros em exercício, estudarem os processos e temas que estão tramitando em justiça, a fim de enriquecer as assembleias e ressaltou que frequentar as Câmaras de Ensino para estudar os processos, contribui para o fortalecimento do conselho e para a capacitação constante dos conselheiros sobre as questões pertinentes a ele.

Isso foi constatado nas atas dos meses de março de 2015 e outubro de 2014, quando o Secretário de Educação solicitou aos conselheiros, o estudo prévio dos processos tramitados no Conselho, e enfatizou que os conselheiros acompanhem o site do Conselho, na busca de estarem se informando continuamente sobre suas ações.

Para Santos (2004), a sociedade organizada necessita de conhecimentos técnicos, operacionais, administrativos e legais para que a discussão seja nivelada com os representantes dos poderes, a fim de exercer sua função de controle social.

Para Jacobi (2007), os movimentos organizados quando ativados em seu potencial, possuem condições para intervir consistentemente e sem tutela nos processos de interesse público, legitimando e consolidando propostas de gestão, baseadas na garantia do acesso à informação e no fortalecimento de canais abertos para a participação, que, por sua vez, são condições básicas para a institucionalização do controle social.

Foram constatadas a partir das leituras das atas, propostas feitas pelas representações do SEPE e SINPRO. O SEPE propôs que a Prefeitura estivesse alerta sobre a Educação do Campo, pois a mesma tem sido esquecida pelo município. Propôs também, que os olhares estivessem voltados para as comunidades quilombola e pesqueira, além de outras minorias. Esse registro foi feito em ata, mas, novamente, não houve nenhum outro que corroborasse o que fora dito

pelo SEPE, ou outro, que estivesse em desacordo com ele. Pelo exposto, é possível verificar que, propostas são feitas, mas, numa escala muito pequena de frequência, tanto, por parte das representações do governo, como, da sociedade civil. Existe uma aparente desmotivação em propor ações, pois as reações a elas são quase de indiferença.

A participação, na maioria das vezes, não é vista em seu efeito educativo, e nem facilitador das relações, a que tanto enfatiza Paterman (1992). Essa participação educativa é a que vai possibilitar um processo de vivência, que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história e do desenvolvimento de uma consciência crítica e desalienadora, capaz de agregar força sociopolítica a esse grupo, e contribuindo para o surgimento de uma nova cultura política (GOHN, 2005).

#### **5.2.4: O Conselho Municipal de Educação e o IDEB de Campos dos Goytacazes**

As análises a seguir, dizem respeito à pergunta sobre os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, onde o município nos últimos anos, tem tido resultados que o colocam em posição constrangedora, diante de outros municípios, não tão abastados financeiramente. Registram-se, neste contexto, os recursos dos *royalties* do Petróleo e os investimentos do município, superiores ao instituído em lei, que é de 25%. É possível, então afirmar, que recursos destinados à educação existem, então, quais seriam os fatores que destoam à educação do nível fundamental no município?

O representante da SMECE não respondeu a essa questão, declarando, que por ter entrado este ano (2015) como conselheira, não se sentia a vontade para emitir algum comentário. Os demais representantes do governo responderam a pergunta, mas foi possível identificar várias divergências de opiniões em relação aos resultados do IDEB. Para o conselheiro representante da Câmara Municipal, educação é trabalho coletivo e processual. “Em educação, as transformações não ocorrem em curto prazo, é necessária uma década no mínimo para os resultados se efetivarem, e sem descontinuidade das políticas públicas”. Ele ainda afirma que os resultados estão ocorrendo, escolas já estão com metas alcançadas e outras com metas superadas, e para alcançar melhores resultados, é necessário combater a

cultura da reprovação continuada através de ações pedagógicas no decorrer do ano letivo, que promoverá reforço escolar, combate a distorção idade/série e a evasão escolar.

Os representantes dos Pedagogos responderam que o aumento do IDEB depende exclusivamente do esforço das escolas e, com o pouco apoio do governo, tende a piorar nos próximos anos. O pouco apoio referido pelo conselheiro, diz respeito ao incentivo que a prefeitura prometera para as escolas que alcançassem as metas estabelecidas pelo IDEB, e que ainda não foi pago aos profissionais. Segundo o conselheiro, escolas que alcançaram as metas, não receberam o “prêmio” prometido no salário, e por isso, as escolas não trabalham para o IDEB.

O prêmio a que os entrevistados se referem, trata-se da gratificação para os profissionais da educação básica que atingirem a meta proposta pelo IDEB para as escolas. Este prêmio diz respeito ao GDEB, cujos valores variam de R\$ 400,00 a R\$ 600,00. Segundo a representante da Câmara, muitas escolas estão alcançando e até superando as metas propostas pelo IDEB, mas, ainda não receberam tal gratificação.

Os representantes da Sociedade Civil primam por respostas contundentes revestidas de teor crítico e reflexivo. Para o SEPE, o baixo índice do IDEB é atribuído ao fato de que a educação no município não constitui em prioridade do governo. E afirma que há necessidade de que a gestão democrática das escolas e creches se dê pela eleição direta para diretores, com a participação efetiva da comunidade escolar, quando todos poderão exercer sua autonomia e responsabilidade na construção de uma educação mais cidadã.

Para o SINPRO a desvalorização do profissional, somada a imposição de uma proposta pedagógica vinda de outro Estado (Paraná), sem nenhuma adequação às peculiaridades locais, desrespeita a cultura e os saberes do povo da cidade e do campo, além dos contratos temporários, que se tornaram permanentes pela ausência de concurso público para a educação, bem como nas demais áreas. O conselheiro afirma que “um município com uma renda per capita entre os 10 melhores do país, com um IDEB entre os piores, dá o retrado da contradição no município, faltando investimento no setor”.

O representante da FAMAC acredita que, pelo fato do município ser muito grande, dificulta um melhor desempenho dos alunos. Para ele, a distância por vezes percorrida entre a casa e a escola é muito grande, e isso pode prejudicar o

aprendizado. Já a Associação de Pais e Alunos acredita que deve existir aproximação entre a família e a escola. Para esta representação, a família está distante da escola e dos assuntos pertinentes ao filho (a) que está naquela instituição, e isto representa uma perda com consequências irreparáveis. Este Conselheiro, em Assembleia do Conselho e registrado em ata, mencionou a necessidade de parceria entre escola e família, propondo que encontros sejam feitos para trazer a família de volta às escolas.

Para Oliveira (2000), as escolas constituem em espaços interativos e multiculturais, que abrangem a construção de vínculos, contribuindo para a formação da sociedade. A escola constitui num ambiente diversificado e propício à aprendizagem, pois reúne uma gama de elementos diversos, como atividades, regras e valores que são permeados por conflitos, problemas e diferenças. Harmonizam com Oliveira (2000), o pensamento de Dessem e Polônia (2007) sobre a importância de aproximar essas duas instituições, pois toda cultura trazida da família é refletida na escola e, por isso, se faz necessárias mais parcerias entre estas instituições.

As escolas deveriam investir no fortalecimento das Associações de Pais e Mestres, no Conselho Escolar, dentre outros espaços de participação, de modo a propiciar a articulação da família com a comunidade, estabelecendo relações mais próximas. A adoção de estratégias que permitam aos pais acompanharem as atividades curriculares da escola beneficiam tanto a escola quanto a família. (DESSEN e POLONIA, 2007).

A Assessoria Jurídica ao falar sobre a realidade do IDEB considerou que os avanços existem, mas estão longe de ser uma uniformidade. O avanço é progressivo, e ainda é preciso considerar o momento político e econômico do país, que também demonstra as distorções na administração pública como um todo.

Ao fim de cada entrevista, foi pedido que fizessem suas colocações quanto ao fato de acreditarem nos Conselhos como um instrumento de controle e representatividade. Todos os entrevistados disseram que acreditam neste instrumento, mesmo com as dificuldades existentes. O representante da SINPRO foi enfático em suas colocações, quando novamente afirmou, que o processo democrático se aperfeiçoa historicamente, corroborando as palavras de Pompeu (2008), que afirma sobre o processo democrático, ser uma construção diuturna.

Segundo o Conselheiro, é inegável a necessidade de avanços, mas o fato é que a prerrogativa dos Conselhos permite o aperfeiçoamento de sua atuação e que, para tanto, é necessário à elevação do nível de participação da sociedade, sua melhor organização e o amadurecimento da democracia.

As análises das entrevistas confirmam o que alguns autores citados neste trabalho já definiram que, mesmo diante de tempos democráticos, a cultura patrimonialista se modernizou e se faz presente possibilitando a sobrevivência de práticas políticas autoritárias, legitimadas nas novas estruturas de gestão pública. Mas, apesar desta realidade, há de se afirmar, que a construção do processo democrático no Brasil sofreu e ainda sofre com o enfrentamento de obstáculos que são repassados para todos os instrumentos que objetivem romper com todas as formas autoritárias de poder.

Diante desta realidade, os Conselhos Municipais de Educação apresentam-se como parte do processo democrático e da gestão democrática da Educação, que, como enfatizou o Conselheiro do SINPRO, constitui num processo que se aperfeiçoa historicamente.

## **6: CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Constituição Federal de 1988 trouxe como marco a política de descentralização administrativa aos municípios, proporcionando-lhes autonomia sobre seus recursos, além de possibilidades de desenvolver políticas públicas que se articulem com o desenvolvimento local. A partir deste processo de descentralização, a participação da sociedade tornou-se necessária e forte aliada no exercício do controle social e na fiscalização de recursos que vieram para os cofres municipais. Para este exercício participativo e de controle das ações do governo, os Conselhos tornaram-se espaços fundamentais para a legitimação deste processo.

Após os estudos e análises feitos neste trabalho, é possível considerar que, apesar de toda relevância dos Conselhos Municipais e de todo aparato legislativo, com leis específicas e necessárias para regulamentação de políticas públicas, estes ainda não são suficientes para tornar legítimo o exercício de participação e de controle social. Ou seja, os Conselhos Municipais são espaços legítimos, no entanto, a participação da sociedade e o controle social, ainda carecem de aperfeiçoamento. Em tempos de democracia, a participação representativa não pode ser fragmentada e nem reduzida em seus objetivos. É necessário que governo e sociedade atuem de maneira propositiva e crítica, e não apenas na formalidade de reuniões e assembleias.

A falta de cultura política, o baixo capital social, associado ao desconhecimento da população sobre os Conselhos, e a desconfiança da sociedade na política local, contribui para que os Conselhos sofram as consequências e carreguem consigo também a desconfiança e o descrédito. Alguns dos entrevistados, ao afirmarem que o Conselho Municipal de Educação de Campos dos

Goytacazes se ressentem dessa falta de confiança, apresentam a contradição quanto ao papel fundamental dos conselhos, que é o de representar a sociedade e ser um instrumento de controle.

Apesar deste quadro, que por vezes parece sem esperança e até desesperador, os Conselhos ainda são constituídos como instrumento valioso que a sociedade tem para exercer sua participação nas decisões e ações do governo. Para isto efetivar-se de fato, é necessário desenvolver na população a educação de informar-se sobre o significado e importância dos Conselhos, elevando não apenas o seu conhecimento, mas a sua consciência crítica sobre as políticas do município, que contribuirão para o fortalecimento do capital social.

Retomando aos propósitos deste trabalho, que teve como objetivo geral a análise da qualidade da participação e representação do Conselho Municipal de Educação na definição das políticas públicas de educação do município; após a pesquisa realizada, é possível dizer que o CME possui qualidade de participação menor do que aquela que deveria ter. No entanto, sua atuação nas questões que dizem respeito às Instituições Particulares, acontece de maneira competente e organizada.

Durante o período de realização da pesquisa, não foi verificado a mesma atuação expressiva com relação às instituições da Rede Municipal. Identificou-se uma atuação parcial, com presença na elaboração do Plano Municipal e em suas adequações. Em relação às proposições de ações que contemplem a educação no município, estas podem ser resumidas mais uma vez às questões da rede particular; seja para autorização de abertura ou fechamento de escolas, ou autorização de novos cursos.

O CME do município possui uma dinâmica de funcionamento satisfatória, isto é, com regularidade de suas reuniões e com uma estrutura básica forte; que possui na pessoa da Secretária Executiva, um conhecimento vasto sobre as políticas de educação do município; e uma constante comunicação com os conselheiros, que contribui para que o seu funcionamento e reuniões aconteçam regularmente.

Dentro de suas características de atuação, na ordem de ser normativo, deliberativo, consultivo, fiscalizador, propositivo, avaliativo e de assessoramento, sua maior contribuição e proposição acontece dentro das Instituições da Rede Privada. Na Rede Pública Municipal, percebeu-se que apenas algumas de suas atribuições são exercidas, como por exemplo, ser normativo no que diz respeito à

elaboração de normas em parceria com SMECE para o ano letivo. Durante a pesquisa, as deliberações ocorridas estavam relacionadas com o PME e com as que homologavam as ações do governo. Nenhuma deliberação de sanção ou de fiscalização ao governo foi observada.

Verificou-se que o CME dentro de suas atribuições e características, tem uma atuação eficiente e marcante com as questões da Rede Privada, mas é inexpressivo quanto às questões da educação da rede municipal.

Assim, após as discussões e pesquisa realizadas, averiguou-se que o Conselho Municipal de Educação em Campos dos Goytacazes, apesar de ser instrumento legítimo de controle e de participação da sociedade nas políticas públicas do município, e com potencialidade de ser um instrumento de voz e vez da sociedade, ainda não representa de forma exitosa a garantia do direito de todos à uma educação de qualidade.

Ressalta-se ainda que, apesar desta realidade, é inegável que o processo de descentralização política ocorrido no país a partir da Constituição de 1988, representou avanços inquestionáveis. Isto possibilitou a aproximação entre sociedade e governo em todos os seus níveis, seja pelo exercício da representatividade, seja pela possibilidade de controle das ações do governo, quando se passou a exigir deste último a responsabilidade de prestar conta e dar conta à sociedade.

Desta maneira, acredita-se que, quanto maior for o conhecimento da população a respeito desses instrumentos participativos, maior será o seu poder de cobrança e de controle. Para tanto, recomenda-se, que o tema referente aos conselhos municipais, esteja presente na vida das instituições escolares, com propostas à informação e participação de Conselhos nas escolas, como prática de cidadania a fim de desenvolver um trabalho de parceria.

Tais parcerias poderão ser realizadas nas redes pública ou particular, com discussões e debates que possibilitem fazer conhecidas a sua necessidade e relevância no contexto participativo da sociedade na política local, elevando o grau de conhecimento técnico e político sobre os instrumentos de participação e controle social das políticas públicas.

Este trabalho relatou que os investimentos feitos na educação do município de Campos dos Goytacazes até o ano de 2014 não alterou de forma substancial os seus indicadores educacionais. Portanto, recomenda-se também, a investigação

para trabalhos futuros, com uma pesquisa para conhecer os motivos que fazem com que os indicadores educacionais não se alterem, apesar de todo investimento feito na educação deste município.

Espera-se que os Conselhos Municipais, a partir da transformação da sociedade com consciência de ser ela a propulsora de mudanças, seja de fato, um espaço que legitimamente tem a participação local na perspectiva de elevação do capital social do município.

## 7: REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, J.W.M. de. O FUNDEF: controle social e gestão democrática. **Gestão em Ação**, Salvador, v.6.n.2,p119-128,jul-dez, 2003.

ARATO, Andrew; COEN, Jean. Sociedade civil e teoria social. **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte, p. 147-182, 1994.

ARRETCHE, M.T.S. Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v.11, n. 31, jun., 1996. Disponível em: <[http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/RBCS\\_96.pdf](http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/RBCS_96.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2015.

AZEVEDO, Sérgio de; ANASTASIA, Fátima. Governança, accountability e responsividade: reflexões sobre a institucionalização da participação popular em experiências desenvolvidas em Minas Gerais. In: Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2, 2000, nov., São Paulo. **Anais...** São Paulo: PUC, 2001. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/85-5.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

AZEVEDO, José Clovis de. **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 13-24.

BETLINSKI, Carlos. **Conselhos municipais de educação: participação e cultura política**. 2006, 232 f. Diss. Tese (Doutorado em Educação). Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2006. Disponível em: <[http://www.sapientia.pucsp.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=2749](http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2749)>. Acesso em 15 set. 2014

BORBA, Rafael Corrêa. **Esporte e lazer para que e para quem?** análise das políticas de esporte e lazer do município de Campos dos Goytacazes. 2015.

Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades) – Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes-RJ, 2015. Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/download/13373/2539>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

BORDIGNON, Genuíno. **Perfil dos conselhos municipais de educação 2007**. Brasília: MEC, 2008. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Procons/perfil\\_2006.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Procons/perfil_2006.pdf)>. Acesso em: 18 jul. 2015

BOSCHI, R. R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador: dados. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Perfil dos conselhos municipais de educação**. Secretaria de Educação Básica (SEB/NMEC) Brasília, 2005

\_\_\_\_\_. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/arquivos/category/167-FUNDEB?download...start>> . Acesso em: 26 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/>> Acesso em: 15 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Constituição (1988). **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out.1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 12 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**.: diretrizes e bases para educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em: 12 jan. 2015.

CALDERÓN, Adolfo Ignácio; MARIM, Vlademir. Educação e políticas públicas: os conselhos municipais em questão. **Teias: Revista de Educação da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, p. 39-47, jul-dez. 2001.

CALDERÓN, A.I. Conselhos municipais: representação, cooptação e modernização da política patrimonialista. In: SOUZA, D.B. **Conselhos municipais e controle social da educação**. São Paulo: Xamã. 2008.

CAMPOS DOS GOYTACAZES (Município). CAMÂMARA DE VEREADORES. **Diário Oficial do Município de Campos dos Goytacazes**. Disponível em: <<http://www.campos.rj.gov.br/diario-oficial.php>>. Acesso em: 15 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei Orgânica Municipal de Campos dos Goytacazes**. Disponível em: <[http://www.campos.rj.gov.br/up/legislacao.php?id\\_arquivo=9](http://www.campos.rj.gov.br/up/legislacao.php?id_arquivo=9)>. Acesso em: 20 jun. 2015

\_\_\_\_\_. CENTRO DE INFORMAÇÕES E DADOS DE CAMPOS (CIDAC). Disponível em: <<http://www.cidac.campos.rj.gov.br/>>. Acesso em: 28 jan.2015

\_\_\_\_\_. PREFEITURA. **Campos dos Goytacazes: perfil 2005**. Campos dos Goytacazes: CENSA: FUNDENOR, 2006.

CERQUERIA, Aliana Georgia Carvalho; et al. . **A trajetória da LDB: um olhar crítico frente à realidade brasileira**: Disponível em: <[http://www.uesc.br/eventos/ciclohistoricos/anais/aliana\\_georgia\\_carvalho\\_cerqueira.pdf](http://www.uesc.br/eventos/ciclohistoricos/anais/aliana_georgia_carvalho_cerqueira.pdf) >. Acesso em: 12 jan. 2015.

CHAUÍ, Marilena. **Filosofia**. São Paulo: Ática, 2000.

CRUZ, José Luis . Vianna. Os desafios na região brasileira do petróleo. **Boletim Técnico do SENAC**, Rio de Janeiro, v. 41, n.2, p. 49-104, maio-ago, 2005. Disponível em: <<http://www.senac.br/conhecimento/boletim-tecnico-do-senac/edicoes-anteriores.aspx> >. Acesso em: 12 jan. 2015.

COELHO, S, T, C. **Terceiro setor**: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos. São Paulo: SENAC, 2000.

CUNHA, Maria Couto, et al. CME no Estado da Bahia: os desafios para a compreensão do alcance das práticas democráticas na educação municipal. In: SOUZA, Donaldo Bello de (org). **Mapa dos conselhos municipais de educação no Brasil**: criação, implantação e funcionamento. São Paulo: Loyola, 2013. p. 77-94.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DEMO, P. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 1996.

DESSEN, Maria Auxiliadora; POLONIA, A. da C. A família e a escola como contextos de desenvolvimento humano. **Paidéia**, Ribeirão Preto-SP, v. 17, n. 36, p. 21-32, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/paideia/v17n36/v17n36a03.pdf> >. Acesso em: 12 jan. 2015.

DIAS, M. R. Sob o signo da vontade popular. **o orçamento participativo e o dilema da câmara municipal de Porto Alegre**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ. 2002.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 15. ed. São Paulo: Atlas. 2004.

FERNANDES das Chagas, Francisco. O FUNDEB como política pública de financiamento da educação. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v.3, n.4 , p.23-38, jan-jun, 2012. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br/index.php/semestral/article/viewFile/99/288> >. Acesso em: 12 jan. 2015.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da indignação**: cartas pedagógicas e outros escritos. São Paulo: UNESP. 2000

\_\_\_\_\_. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. **Multi cidades**: finanças dos municípios brasileiro. Disponível em:<<http://www.fnp.org.br/Documentos/DocumentoTipo82.pdf>> Acesso em: 23 out. 2014

GOHN, Maria da Glória. Conselhos municipais de acompanhamento e controle social na educação: participação, cidadania e descentralização?. In: \_\_\_\_\_. **Conselhos municipais e controle social na educação**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 97-130

GRAHAN, R. **Clientelismo e política no Brasil do século XIX**. Rio de Janeiro, UERJ, p.271,1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 12 set. 2014

\_\_\_\_\_. **Cidades**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat>> . Acesso em: 07 maio 2015.

\_\_\_\_\_. **Municipais**: pesquisa de informações básicas. perfil dos municípios brasileiros (MUNIC). Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

\_\_\_\_\_. **Municipais**: pesquisa de informações básicas. perfil dos municípios brasileiros (MUNIC). Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

\_\_\_\_\_. **Perfil dos Municípios brasileiros**. Disponível em: <<http://www.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf>> . Acesso em: 12 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa de informações básicas municipais**: educação. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/municeducação/index.htm>>. Acesso em: 15 out. 2014.

INFOROYALTIES. Disponível em: <[inforoyalties.ucam-campos.br/](http://inforoyalties.ucam-campos.br/)> Acesso em: 20/12/2015

JACOBI, Pedro Roberto. **Participação, cidadania e descentralização: alcances e limites da engenharia institucional**. In: SOUZA, Donaldo Beljo de. **Conselhos municipais e controle social na educação**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 115-130

KERBAUY, M. T. M. Federalismo, descentralização e democracia. **Revista Estudos de Sociologia**. v.6; n.10. 2001. Disponível em: <<http://piwik.seer.fclar.unesp.br/estudos/article/download/180/177>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 67, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n70/a07n70.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

LIRA, Rodrigo Anido. **Representação, participação e cooptação nos conselhos municipais em Campos dos Goytacazes**. 2012. 127 f. Tese (Doutorado em Ciencia Política) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2012.

LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA, Nalú. Conselhos municipais em educação, descentralização e gestão democrática: discutindo interseções. In: In: SOUZA, D.B. **Conselhos municipais e controle social da educação**. São Paulo: Xamã, 2008.

LÜCK, Heloísa. Perspectivas da gestão escolar e implicações quanto à formação de seus gestores. **Aberto**, Brasília, v. 17, n. 72, p. 11-33, 2000.

MARQUES, Inês Maria da Costa. **Conselho municipal de educação: trajetória e impasses no processo de democratização do ensino público em Cuiabá-MT**. 2011. 112 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estácio de Sá, Cuiabá, 2011.

MARTINS, A. M. S. **A municipalização do ensino: algumas questões sobre o poder local**. Disponível em: <<http://www.cpihts.com/PDF/Municipaliza%E7%E3o%20do%20Ensino.pdf>>. Acesso em: 28 abr 2014.

NETTO, Dulcides. **Professores da rede municipal fazem protesto**. Disponível em: <<http://fmanha.com.br/geral/professores-da-rede-municipal-fazem-protesto>> . Acesso em: 14 jan. 2015

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

NUNES, F; ANASTASIA, Fátima. A reforma da representação. In: \_\_\_\_\_(org); AVRITZER, Leonardo (org). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 17-33.

OLIVEIRA, Z. M. R. Interações sociais e desenvolvimento: A perspectiva socio-histórica. **Caderno do CEDES**, n. 20, p. 62-77, 2000. Disponível em: <<http://www.uel.br/pessoal/moises/Arquivos/Ainteracaosocialperspectivasociohistorica.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

OLIVEIRA, R.F.de. **O Juiz na sociedade moderna**. São Paulo: FTD, 1997.

OLSON, M. A lógica da ação coletiva: **os benefícios públicos e teoria dos grupos sociais**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. (Clássicos; 16). 1999.

PARO, V.H. Políticas educacionais: Considerações sobre o discurso genérico e a abstração da realidade In: DOURADO, Luiz Henrique (org), PARO, Vítor Henrique (org). **Políticas públicas e educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

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

PINTO, Céli Regina Jardim. Espaços deliberativos e a questão da representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.19, n.54, São Paulo, fev. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n54/a06v1954.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

PIQUET, R. SERRA, R, V. **Petróleo e Região no Brasil**: o desafio da abundância. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

PISSAIA, Vitor Hugo; TORRES, Julio Cesar. FUNDEF e municipalização do ensino fundamental: breves considerações. **Revista Temas de Administração Pública**, São Paulo, v.2, n.6, p. 1-15, 2012. Disponível em: <<http://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemaSdeAdministracaoPublica/artigojuliocesartorres.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio. **Municipalismo, controle social e controle estatal: trabalho coeso para garantir a efetivação do direito à educação**. São Paulo: Xamã, 2008. 22 p.

PUTNAN, R.D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

RIO DE JANEIRO (Estado). ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70450>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

SALES, Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.25, n.9, p.26-37, 1994. Disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/porta/publicacoes/rbcs\\_00\\_25/rbcs25\\_02.htm](http://www.anpocs.org.br/porta/publicacoes/rbcs_00_25/rbcs25_02.htm)>. Acesso em: 12 jan. 2015.

SANTOS, A.R. dos. Financiamento da educação no Brasil: estudos, legislações e autonomia financeira da escola pública municipal. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Rio de Janeiro, v. 20, n.1, jan-jun, 2004

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 39-82. 2002.

SANTOS JUNIOR, O.A.; RIBEIRO, L. C. Q. AZEVEDO, S. Democracia e gestão local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil. In: \_\_\_\_\_.(org); \_\_\_\_\_.(org); \_\_\_\_\_. (org). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan. 2004.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: Dagnino, Evelina (org). **Sociedade civil e espaços públicos**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Movimentos sociais e conselhos**. Disponível em: <<http://empreende.org.br/pdf/Democracia%20e%20Participa%C3%A7%C3%A3o/Movimentos%20Sociais%20e%20Conselhos.pdf>> Acesso em: 12 jan. 2014.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

VALLE, Bertha de Borja Reis do. Controle social da Educação: aspectos históricos e legais. In: SOUZA, D.B. **Conselhos municipais e controle social da educação**. São Paulo: Xamã. 2008.

YOUNG, I. M. 2006. Representação política, identidade e minorias. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p.139-190. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a06n67>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

## **ANEXO I: ROTEIRO DE ENTREVISTA**

- 1- Quais as principais dificuldades no funcionamento do conselho?
- 2- Quais os principais resultados obtidos a partir da atuação do conselho?
- 3- Quem elabora a pauta das reuniões?
- 4- Há divulgação do que é deliberado? Em caso afirmativo, como é feita a divulgação?
- 5- A participação dos conselheiros é efetiva ou existe problemas relacionados a falta de quórum?
- 6- Caso exista problema de quórum como o conselho trabalha essa questão?
- 7- Como você vê hoje a atuação do Conselho na Política de Educação do Município?
- 8- Como você classificaria ou descreveria o futuro dos conselhos na cidade?
- 9- Que sugestão você daria para que a atuação dos Conselhos fosse mais satisfatória?

10- Em sua opinião a sociedade tem consciência desse instrumento de participação na gestão democrática municipal? Por quê?

11- Como você vê a realidade da educação no município no IDEB?

## **ANEXO II: RESOLUÇÕES: ANO DE 2014 E 2015.**

### **ANO 2015.**

**RESOLUÇÃO Nº 03 DE 06 DE MAIO DE 2015:** ARQUIVA O PROCESSO Nº R00015/2014. ESCOLA INFANTIL ANJINHO FELIZ, NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. APURAÇÃO DE DENÚNCIA. ABERTURA DE PROCESSO DE AUTORIZAÇÃO DE FUNCIONAMENTO.

**RESOLUÇÃO Nº 02 DE 06 DE MAIO DE 2015:** INDEFERE O FUNCIONAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NA ESCOLA INFANTIL CASTELINHO AZUL: PROCESSO R00009/2014, NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES.

**RESOLUÇÃO Nº 01 DE 06 DE MAIO DE 2015:** AUTORIZA O FUNCIONAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL CRECHE (03 ANOS) E PRÉ ESCOLA (4 E 5 ANOS) NO 1º E 2º TURNO, EM HORÁRIO PARCIAL DE 07:30 ÀS 11:30 HORAS E DE 13:00 ÀS 17:00 HORAS, COM CAPACIDADE MÁXIMA DE 178 ALUNOS POR TURNO, NO CENTRO DE FORMAÇÃO EDUCACIONAL DE CAMPOS LTDA – ME - “JARDIM DE INFÂNCIA CASINHA ABENÇOADA” NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES.

### **ANO DE 2014**

**RESOLUÇÃO Nº 12 DE 10 DE DEZEMBRO DE 2014:** INDEFERE A PEDIDO O FUNCIONAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO CENTRO EDUCACIONAL ANTERO NOGUEIRA: PROCESSO R00004/2013, NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES.

**RESOLUÇÃO Nº 11 DE 10 DE DEZEMBRO DE 2014:** AUTORIZA O FUNCIONAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL CRECHE (1 A 3 ANOS) E PRÉ ESCOLA (4 E 5 ANOS) NO 1º E 2º TURNO, EM HORÁRIO PARCIAL DE 07:30 ÀS 11:30 HORAS E DE 13:30 ÀS 17:30

HORAS COM CAPACIDADE DE 252 ALUNOS, PIRLIMPIMPIM ESPAÇO INFANTIL JOÃO XIII, NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES.

**RESOLUÇÃO Nº 10 DE 10 DE DEZEMBRO DE 2014:** INDEFERE O FUNCIONAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO JARDIM DE INFÂNCIA SEMENTINHA MÁGICA LTDA, ME: PROCESSO R00003/2011, NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES.

**RESOLUÇÃO Nº 09 DE 10 DE DEZEMBRO DE 2014:** AUTORIZA O FUNCIONAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL CRECHE (3 MESES A 3 ANOS) E PRÉ ESCOLA (4 E 5 ANOS) EM HORÁRIO INTEGRAL DE 07 ÀS 18 HORAS COM CAPACIDADE DE 434 ALUNOS NO CENTRO DE EDUCAÇÃO INFANTIL PEQUENO POLEGAR, NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES.

**RESOLUÇÃO Nº 08 DE 10 DE DEZEMBRO DE 2014:** AUTORIZA O FUNCIONAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL CRECHE (2 E 3 ANOS) E PRÉ ESCOLA (4 E 5 ANOS) EXCLUSIVAMENTE 2º TURNO, EM HORÁRIO PARCIAL DE 13 HORAS ÀS 17 HORAS COM CAPACIDADE DE 123 ALUNOS NO CENTRO DE EDUCAÇÃO CRIATIVA LTDA, ME, NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES.

**RESOLUÇÃO Nº 07 DE 12 DE NOVEMBRO DE 2014:** SUSPENDER O FUNCIONAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO CENTRO EDUCACIONAL JARDIM ALEGRIA DE APRENDER: PROCESSO R00014/2014, NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

**RESOLUÇÃO Nº 06 DE 12 DE NOVEMBRO DE 2014:** SUSPENDER O FUNCIONAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO CENTRO EDUCACIONAL JARDIM E ALEGRIA DO SABER: PROCESSO R00013/2014, NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

**RESOLUÇÃO Nº 05 DE 12 DE NOVEMBRO DE 2014:** SUSPENDER O FUNCIONAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO CENTRO EDUCACIONAL PARAÍSO DA CRIANÇA: PROCESSO R00011/2014, NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES.

**RESOLUÇÃO Nº 04 DE 08 DE OUTUBRO DE 2014:** INDEFERE A PEDIDO O FUNCIONAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NA ASSOCIAÇÃO EVANGÉLICA LUZ E VIDA: PROCESSO R00023/2009, NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES.

**RESOLUÇÃO Nº 03 DE 08 DE OUTUBRO DE 2014**  
INDEFERE A PEDIDO O FUNCIONAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO CENTRO EDUCACIONAL ALPHEU ROGACIANO: PROCESSO R00010/2009, NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES.

**RESOLUÇÃO Nº 02 DE 16 DE JULHO DE 2014:** AUTORIZA O FUNCIONAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL CRECHE (2 E 3 ANOS) E PRÉ ESCOLA (4 E 5 ANOS) NO 1º E 2º TURNO, EM HORÁRIO PARCIAL DE 08:15 ÀS 12:15 E DE 13:00 ÀS 17:00 HORAS, COM CAPACIDADE DE 74 ALUNOS POR TURNO, NO EXTERNATO PEQUENA LAYLA NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

**RESOLUÇÃO Nº 01 DE 16 DE JULHO DE 2014:** INDEFERE A PEDIDO O  
FUNCIONAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NA ESCOLA INFANTIL PALAVRA  
MÁGICA: PROCESSO R0012/201, MO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

**ANEXO III: DOCUMENTOS FEITOS NO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E PUBLICADOS NO DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES.**

**1: Resolução CME nº 02 de 16 de julho de 2014** – Autoriza o funcionamento da Educação Infantil Creche (2 e 3 anos) e Pré Escola (4 e 5 anos) no 1º e 2º Turno, em horário parcial de 08:15 às 12:15 horas e de 13:00 às 17:00 horas, com capacidade de 74 alunos por turno, no Externato Pequena Laylla, no Município de Campos dos Goytacazes. (Publicado no D.O. de 25 de Julho de 2014)

**2: Portaria nº 1264/2014** – Nomeação dos membros que compõem o Conselho Pleno do Conselho Municipal de Educação. (Publicado no D.O. de 24 de Julho de 2014)

**3: Resolução CME nº 01 de 16 de Julho de 2014** – Indefere o funcionamento da Educação Infantil da Escola Infantil Palavra Mágica: Processo R00012/2011, no Município de Campos dos Goytacazes. (Publicado no D.O. de 23 de Julho de 2014)

**4: Portaria nº 711/2014** – Nomeação dos membros que compõem o Conselho Pleno do Conselho Municipal de Educação. (Publicado no D.O. de 07 de Março de 2014)

**5: Resolução CME nº 06 de 27 de Novembro de 2013** – Indefere o funcionamento da Educação Infantil do Centro Educacional Toledo Gandra: Processo R00019/2009, no Município de Campos dos Goytacazes. (Publicado no D.O. de 06 de dezembro de 2013)

**6: Resolução CME nº 05 de 27 de Novembro de 2013** – Indefere a pedido o funcionamento da Educação Infantil do “Sonho Encantado Educação Infantil Ltda-ME”: Processo R0009/2010, no Município de Campos dos Goytacazes. (Publicado no D.O. de 06 de dezembro de 2013)

**7: Portaria nº 3194/2013** – Nomeação dos membros que compõem a Estrutura de Funcionamento do Conselho Municipal de Educação.

**8: Resolução CME nº 04 de 23 de Outubro de 2013** –. Indefere a pedido o funcionamento da Educação Infantil do Colégio Cenecista Bartolhomeu Lyzandro: Processo R00010/2011, no Município de Campos dos Goytacazes. (Publicado no D.O. de 05 de novembro de 2013)

**9: Resolução CME nº 02 de 18 de Setembro de 2013** –. Autoriza o funcionamento da Educação Infantil Creche (03 anos) e Pré-Escolar (04 e 05 anos) no Instituto Educacional Alves e Almeida no Município de Campos dos Goytacazes. (Republicado por erro na publicação no D.O. de 05 de novembro de 2013)

**10: Portaria nº 3134/2013** – Nomeação dos membros que compõem o Conselho Pleno do Conselho Municipal de Educação. (Publicado no D.O. de 01 de Novembro de 2013)

**11: Portaria nº 3081/2013** – Nomeação dos membros que compõem a Estrutura de Funcionamento do Conselho Municipal de Educação. (Publicado no D.O. de 24 de Outubro de 2013)

**12: Resolução CME nº 03 de 18 de Setembro de 2013** –. Indefere a pedido o funcionamento na Educação Infantil do Centro Educacional Palavra da Vida: Processo R00001/2012 no Município de Campos dos Goytacazes. (Publicado no D.O. de 20 de Setembro de 2013)

**13: Resolução CME nº 02 de 18 de Setembro de 2013** –. Autoriza o funcionamento da Educação Infantil Creche (03 anos) e Pré-Escolar (04 e 05 anos) no Instituto Educacional Alves e Almeida no Município de Campos dos Goytacazes. (Publicado no D.O. de 20 de Setembro de 2013)

**14: Resolução CME nº 01 de 18 de Setembro de 2013** – Autoriza o funcionamento da Educação Infantil Creche (03 meses a 3 anos) e Pré-Escola (04 e 05 anos) no Centro Educacional Criarte no Município de Campos dos Goytacazes. (Publicado no D.O. de 20 de Setembro de 2013).

**15: Portaria nº 2610/2013** – Nomeação dos membros que compõem o Conselho Pleno do Conselho Municipal de Educação. (Publicado no D.O. de 14 de Agosto de 2013)

**16: Portaria nº 2609/2013** – Nomeação dos membros que compõem a Estrutura de Funcionamento do Conselho Municipal de Educação. (Publicado no D.O. de 14 de Agosto de 2013).