

Universidade Federal de Minas Gerais
Programa de Formação de Conselheiros Nacionais
Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

Valdecí Gonçalves Dutra

**DINÂMICAS PARTICIPATIVA E DELIBERATIVA NO CONSELHO MUNICIPAL
DE EDUCAÇÃO DE ANÁPOLIS**

ANÁPOLIS
2012

VALDECÍ GONÇALVES DUTRA

**DINÂMICAS PARTICIPATIVA E DELIBERATIVA NO CONSELHO MUNICIPAL
DE EDUCAÇÃO DE ANÁPOLIS**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

Orientadora: Doutora Debora Rezende de Almeida.

Anápolis
2012



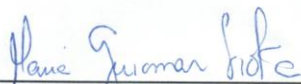
Universidade Federal de Minas Gerais
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais
Av. Antônio Carlos, 6627 – Caixa Postal 253 - Cidade Universitária - Pampulha
31270-901 - Belo Horizonte – MG / e-mail: adm_edist_@fafich.ufmg.br
TEL (31) 3409-5004

ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Aos 18 (dezoito) dias do mês de outubro de 2012 (dois mil e doze), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada " Dinâmicas participativa e deliberativa no conselho municipal de educação de Anápolis " após leitura avaliativa da Monografia elaborada por Valdecir Gonçalves Dutra .

A Comissão, composta por professor Maria Guiomar (UFMG) e Alessandra Rios (Escola de Saúde Pública/MG) , após apresentação da monografia, deliberou pela sua aprovação, o que confere ao aluno o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 18 de outubro de 2012.



Maria Guiomar (UFMG)



Alessandra Rios (Escola de Saúde Pública/MG)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por ter me iluminado e guiado nessa caminhada e por ter concedido saúde e oportunidade de enfrentar esse desafio;

Aos meus filhos Viviane e Walmerson, pela enorme compreensão quanto à minha ausência, nas horas dedicadas à elaboração deste trabalho;

Aos meus pais, Onezífero e Maria, por terem me dado a vida e pelo amor e ensinamentos dedicados em todos os momentos de minha vida;

À Debora Rezende, minha orientadora, pela disponibilidade em me aceitar como orientanda e pela intensa dedicação e contribuição para que houvesse melhor qualidade na elaboração deste estudo;

À Letícia Godinho, minha tutora, pela incansável dedicação a seus alunos e pelas oportunas opiniões, críticas e sugestões;

À Nancy, minha grande amiga, pelo enorme incentivo em participar deste curso;

Ao Dr. Hélio, nosso presidente, pelo apoio financeiro para participar dos encontros nacionais;

E a todos que confiaram em mim e acreditaram que eu chegaria lá!

Obrigada!

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 foi um marco na criação dos Conselhos Municipais de Educação, sendo o ponto de partida no que se refere à inclusão da sociedade civil no processo decisório de políticas públicas. Entretanto, pesquisas mostram que há diferenças entre os conselhos no que se refere ao desenho institucional e à capacidade deliberativa das políticas, revelando um grande desafio teórico e prático. O presente estudo tem por tema as dinâmicas participativa e deliberativa no Conselho Municipal de Educação de Anápolis e delimitou-se no processo de investigação às questões: como os atores sociais e políticos se organizam para participar nos Conselhos, qual o nível de conhecimento dos conselheiros e como discutem e decidem questões referentes às políticas públicas próprias a cada segmento. Avaliou-se, a partir das variáveis institucionais incluídas no Regimento Interno e na Lei de Criação do Conselho e das percepções dos conselheiros, os diferentes graus de institucionalização, democratização e representação apresentados, bem como sua capacidade de participação e deliberação, pressupondo que estas dimensões interferem no seu desempenho democrático como um espaço concreto de influência, inclusão e reforma, com capacidade de intervenção na melhoria da qualidade do ensino no Município.

Palavras-chave: Conselhos Municipais de Educação, desenho institucional, participação e deliberação.

LISTA DE ABREVIATURAS

CF – Constituição Federal

CME – Conselho Municipal de Educação

CMEA – Conselho Municipal de Educação de Anápolis

CFE – Conselho Federal de Educação

CNE – Conselho Nacional de Educação

IPs – Instituições Participativas

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação e Cultura

PME – Plano Municipal de Educação

RI – Regimento Interno

SEMED – Secretaria Municipal de Educação

SME – Sistema Municipal de Ensino

UESA – União dos Estudantes Secundaristas de Anápolis

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO -----	7
CAPÍTULO I – CONCEPÇÃO, ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO -----	9
1.1 – Histórico dos Conselhos de Educação -----	9
1.2 – O Papel dos Conselhos Municipais de Educação -----	12
1.3 – Princípios que Regem os Conselhos -----	13
1.4 – Natureza dos Conselhos Municipais de Educação -----	15
CAPÍTULO II – GESTÃO DEMOCRÁTICA: LIMITES E PERSPECTIVAS -----	17
2.1 – Participação e Deliberação como Renovação da Democracia -----	17
2.2 – Organização dos Conselhos Municipais de Educação no contexto da Gestão Democrática do Ensino Público -----	19
2.3 – O Papel da Sociedade Civil na Gestão Democrática -----	23
2.4 – Conselho Municipal de Educação e as Políticas Públicas -----	25
2.5 – Conselhos Municipais de Educação, Sistemas de Ensino e Plano Municipal de Educação -----	28
2.6 – Graus de Institucionalização, Democratização e Representação dos CMEs -----	30
CAPÍTULO III – O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANÁPOLIS -----	32
3.1 – Breve Histórico do Conselho Municipal de Educação de Anápolis -----	32
3.2 – Análise do Desenho Institucional do CMEA -----	37
3.3 – Análise das percepções dos conselheiros sobre o grau de institucionalização, democratização e representação -----	39
3.4 – Percepção dos conselheiros sobre a dinâmica participativa e deliberativa -----	42
CONSIDERAÇÕES FINAIS -----	46
REFERÊNCIAS -----	50
ANEXO 1 -----	53

INTRODUÇÃO

De acordo com Avritzer (1994), o conceito de sociedade civil na redemocratização está relacionado com a formação de uma nova arena societária, autônoma, que simultaneamente questionava a ação do estado e dos atores econômicos e demandava direitos civis, políticos e sociais.

A participação da sociedade civil é de vital importância para o alcance da qualidade dos serviços públicos, aumentando as possibilidades de sucesso das ações de governo. A garantia de uma gestão democrática no ensino público deve ser um dos principais objetivos dos Conselhos de Educação e a participação da sociedade estimula a convivência entre atores sociais, a administração pública e a comunidade escolar, atuando como um espaço para a manifestação de conflitos, apresentação e discussão de problemas e, sobretudo, a busca de soluções conjuntas para a melhoria do ensino, visando à construção de uma sociedade mais humana e mais inclusiva.

No entanto, a atuação desses canais participativos pode sofrer influência das dinâmicas de participação e deliberação, podendo colocar em risco o desempenho destes espaços e deixar dúvidas quanto a sua capacidade de produzir ações capazes de gerar reflexos na qualidade da gestão das políticas públicas.

Considerando as dificuldades reais de operacionalização da participação da sociedade civil, especialmente no processo de formulação de políticas públicas, o presente estudo, tem como objetivo identificar o grau de democratização – no que diz respeito ao grau inclusivo e democratizante dos conselhos na participação dos diferentes atores e na formulação de políticas públicas, o nível de organização dos atores, suas percepções e como estes processos impactam nas dinâmicas participativas e deliberativas do CME de Anápolis, evidenciando as melhores formas e contextos que tornarão a instituição propulsora de relações mais democráticas e justas, ou seja, um espaço real de influência, inclusão e reforma.

Para tanto, a metodologia está baseada numa abordagem qualitativa, segundo a perspectiva dos participantes, por meio de análise documental da Lei de Criação e do Regimento Interno, bem como de uma pesquisa de campo com coleta de dados primários, utilizando como instrumento questionário semiestruturado, aplicado com os membros do Conselho Municipal de Educação de Anápolis. Questionou-se de forma aberta as percepções de cada um acerca de sua atuação, atribuições, nível de participação, autonomia, democratização, regime de colaboração e políticas públicas educacionais.

A primeira fase da pesquisa focou, por meio da leitura da Lei de Criação e do Regimento Interno, na estrutura organizativa, na composição e nos processos de funcionamento. Na segunda fase apresenta o relato das entrevistas realizadas com os membros do CMEA, os quais foram de extrema importância para reflexão e construção de novos conhecimentos que poderão contribuir com futuras investigações e proposições de mudanças na ampliação da possibilidade de participação e aprofundamento da democracia. As questões contribuem para a percepção da dinâmica participativa e deliberativa do conselho, bem como para a aferição dos diferentes graus de institucionalização, democratização e representação do conselho. E, por fim, são apresentados os principais resultados da pesquisa realizada junto ao CMEA e as considerações finais acerca das questões abordadas.

CAPÍTULO I – CONCEPÇÃO, ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

1.1. Histórico dos Conselhos de Educação

No sentido geral, os conselhos são órgãos coletivos de tomada de decisões, agrupamentos de pessoas que discutem e/ou deliberam sobre algum assunto. Surgiram nas sociedades organizadas desde a Antiguidade. Seu sentido pode ser buscado no latim *conciliam*. Esse termo, por sua vez, provém do verbo *consulo/consulere* e quer dizer ouvir alguém, submeter algo à deliberação de alguém, após ponderação refletida, prudente e de bom senso.

No Brasil o início efetivo de funcionamento de Conselhos de Educação ocorreu com a criação do Conselho Superior de Ensino no ano de 1911, transformado em Conselho Nacional de Ensino em 1925, sendo substituído em 1931 pelo Conselho Nacional de Educação – CNE.

A Constituição de 1934 instituiu os Sistemas de Ensino Federal e Estaduais, e os respectivos conselhos de educação. Mas foi somente com a primeira LDB (Lei n. 4.024/61) que os conselhos estaduais foram criados, com competências de estabelecer planos para aplicação de recursos; fixar normas; autorizar o funcionamento de escolas e fazer a inspeção; completar números de disciplinas nos currículos e fazer levantamentos estatísticos, entre outras.

Em âmbito nacional os Conselhos de Educação caracterizam-se em três momentos:

1931-1961 – Conselho Nacional de Educação, constituído pelo Decreto n. 19.850, de 11 de abril de 1931, “órgão consultivo do Ministro da Educação e Saúde Pública, nos assuntos relativos ao ensino” (art. 1º), destinado a “colaborar com o ministro nos altos propósitos de elevar o nível da cultura brasileira e de fundamentar, no valor intelectual do indivíduo e na educação profissional apurada, a grandeza da Nação” (art. 2º).

1962-1994 – Conselho Federal de Educação, criado pela LDB/61. Suas atribuições iam desde a implementação da política nacional de educação e normatização do sistema federal de ensino, até autorização e reconhecimento de cursos, aprovação de Estatuto e Regimento, credenciamento de professores, convalidação de estudos, entre outros.

1994 – Conselho Nacional de Educação, criado pela Medida Provisória n. 661, de 18 de outubro de 1994, definido como instância de colaboração no desempenho das funções do Ministério da Educação e Cultura - MEC, a quem cabe formular e avaliar a Política Nacional de Educação, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem. Na vigência da Medida Provisória era composto na maior parte de seus membros por cargos de confiança do Ministro. Após instalação definitiva, adotou a paridade, com metade dos seus membros de escolha do governo e a outra entre listas tríplices apontadas por entidades nacionais e da sociedade civil.

É possível notar a evolução do Conselho de Educação no Brasil por intermédio das leis, cujas atribuições foram se ampliando ao longo de sua trajetória, porém, a participação da sociedade civil na composição do conselho ainda ocorre de forma lenta.

Na visão de Teixeira (2004), a ideia dos Conselhos de Educação no Brasil está fortemente ligada à sua concepção como órgãos de governo, com função de assessoramento e colaboração, que os caracterizou ao longo de grande parte da história educacional brasileira no século XX, conferindo-lhes a marca de órgãos normativos do sistema, atuando na interpretação e na resolução do emprego da legislação educacional no País.

Segundo Bordignon (2009), a figura de um Conselho de Educação esteve presente e em efetivo funcionamento desde 1911, criado inicialmente como órgão consultivo do gabinete do Ministro de Estado. Os primeiros conselhos exerceram funções técnico-pedagógicas e, somente a partir de 1931, receberam atribuições estratégicas, relativas às políticas e às normas, marcando toda a trajetória da educação no Brasil.

Antes da Constituição de 1988, a gestão da sociedade era realizada unicamente pelo governo. Somente a ele cabia pensar e cuidar do bem comum. Os conselheiros eram nomeados pelo Presidente da República. Porém havia critérios, sendo um representante de cada universidade federal, um do ensino superior estadual, um do ensino superior particular, um de cada esfera do ensino secundário das três esferas de governo, três de personalidades de “alto saber e reconhecida capacidade em assuntos de educação e ensino” e o diretor do Departamento Nacional de Ensino, com atribuições apenas de caráter consultivo.

Entretanto, a presença de um novo ator político na sociedade só aparece a partir da Constituição de 1988, alterando significativamente a concepção de suas atribuições e autonomia, possibilitando aos Conselhos Municipais de Educação a se organizarem efetivamente, com a criação dos Sistemas Municipais de Ensino, que passaram a ter funções

próprias, relativas ao seu sistema de ensino, ocupando espaço próprio na autonomia dos Municípios definida nos artigos 18 e 211 da Constituição.

Ao analisar a trajetória histórica dos Conselhos de Educação, pode-se observar que estes colegiados estiveram presentes na educação ao longo dos séculos, variando suas atribuições de acordo com o grau de democracia existente. Estes espaços são de extrema importância para que os cidadãos possam participar e se comprometer com a gestão da educação de maneira democrática. Com as legislações recentes que privilegiam a participação social nas decisões, estes colegiados tornaram-se parte fundamental na gestão da educação pública.

Na concepção atual, a gestão da sociedade é feita por representantes governamentais e representantes da sociedade civil, com a função de gerir em conjunto as políticas públicas.

O perfil dos Conselhos Municipais de Educação de 2007 registra a existência de 3.604 Municípios, o que representa 65% do total, com Conselho Municipal de Educação instituído, numa rica diversidade de experiências de promoção da participação popular no processo de gestão democrática da educação.

O papel fundamental dos CMEs é dividir com os Municípios a preocupação com a educação na busca de alternativas para os problemas existentes nessa esfera política. Esse papel exige legitimidade do conselho, que resulta da relação que ele for capaz de estabelecer com a sociedade por meio dos segmentos nele representados. A legitimidade da representação confere-lhe o papel de interlocutor das demandas sociais, assegurando assim a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação municipal.

Essas demandas não se restringem ao ensino fundamental, responsabilidade do Município compartilhada com o Estado, e à educação infantil, área prioritária de atuação municipal. Entende-se que o CME deve atuar também junto a outras esferas públicas para atendimento às demandas dos demais níveis de ensino no Município.

Ao fixar na Lei a composição, as funções e as atribuições de um conselho, o Município estará definindo o perfil do colegiado. Esse perfil deve responder às peculiaridades, às necessidades e às possibilidades locais, determinadas pelo estágio de desenvolvimento do Município. Para além dos conselhos, o sistema de formulação de políticas públicas na educação, incluem as conferências. Estas são instâncias máximas de deliberação e de definição de políticas. Nelas os representantes de todos os interesses da sociedade definem as prioridades de toda administração. Daí a importância da efetividade das

conferências, enquanto formuladora de políticas, tanto na definição das diretrizes da política, no planejamento, na normatização, na fiscalização, na implementação das decisões e nos trabalhos das unidades administrativas das secretarias municipais, com vistas a garantir a eficácia das deliberações das conferências.

Neste sentido, as Conferências são uma das formas de ampliação de espaços públicos de participação que oportuniza o envolvimento de representantes do Estado e da sociedade civil para a formulação de determinada política pública. Um espaço importante para deliberação dos Conselhos.

Segundo a formulação do Instituto Pólis (2005), as finalidades de conferências são:

1. Definir princípios e diretrizes políticas setoriais;
2. Avaliar programas em andamento, identificar problemas e propor mudanças para garantir o acesso universal aos direitos sociais;
3. Dar voz e voto aos vários segmentos que compõem a sociedade e que pensam o tema em questão;
4. Discutir e deliberar sobre os conselhos no que se refere às formas de participação, composição, proposição da natureza e de novas atribuições;
5. Avaliar e propor instrumentos de participação popular na concretização de diretrizes e na discussão orçamentária.

A articulação entre conselhos e conferências é essencial para a formulação e monitoramento das políticas para que o controle social seja uma representação efetiva, voltada realmente para o bem de todos.

Com base neste pressuposto, verifica-se que além do caráter de formulação e avaliação de ações estatais, existe a intencionalidade de participação de diversos atores políticos e a intenção declarada, de dar encaminhamento às decisões geradas no processo de discussão compartilhada, propiciando a efetividade da deliberação.

1.2. O Papel dos Conselhos Municipais de Educação

O Conselho deve ser a caixa de ressonância de todas as demandas, problemas e reflexões que se produzem no Município quanto à educação. O seu papel fundamental é de inspirar, incentivar, cobrar e orientar todo o processo de elaboração, execução e avaliação do PME – Plano Municipal de Educação. A sua ação permanente visa a garantir não somente a qualidade do processo, na sua democracia e cientificidade, mas também a qualidade do produto. Nessa direção, evidencia-se a necessidade de qualificação de seus membros e conhecimento de todas as etapas pelas quais passa a elaboração do PME, desde a constituição do Fórum e da Comissão de Redação, bases legais, diagnósticos, discussões das metas,

estratégias, ações e recursos, tomada de decisões, até o acompanhamento da tramitação e aprovação.

O principal papel do CME é o incentivo político-pedagógico, o apoio contínuo e presencial às ações previstas nos cronogramas do PME em sua versão final, aprovada pela Câmara Municipal. Após a sua aprovação, cabe ao CME zelar constantemente por sua execução e aperfeiçoamento. Espera-se, portanto, que os conselheiros, possam ser elementos críticos de toda a realidade municipal, inclusive da educação como se dá no cotidiano das escolas e da Secretaria Municipal de Educação - SME, e acima de tudo, sejam estudiosos da realidade educacional e promotores das soluções de seus problemas. A mediação do CME será imprescindível para garantir a credibilidade, a longevidade e o aperfeiçoamento do PME.

Ser conselheiro é, sobretudo, ser crítico e formulador das políticas educacionais.

1.3. Princípios que regem os conselhos

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37 diz que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. O Decreto n. 4657, de 04/09/1942, Lei de introdução ao Código Civil Brasileiro, em seu art. 3º, diz que “Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece”. No caso do princípio da legalidade, é menos complicado, porque o conhecimento da Lei é algo que está claro para todos. Um conselheiro deve, portanto, conhecer as leis da educação, especialmente, as de caráter nacional, incluindo seus pareceres e resoluções, bem como as de seu Município.

Max Weber, sociólogo alemão afirmava que a impessoalidade é uma das características do ser público. O autor ligava a impessoalidade a um modo de ser da burocracia. Defendia a boa burocracia porque na sua visão, essa impessoalidade burocrática não reconhece privilégio, ou seja, vantagem particular que alguns podem usufruir outros não. Como diz o art. 117, IX, da Lei n. 8.112/90 - Regime Jurídico dos Servidores Públicos da União é proibido ao servidor público valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem. Evidencia-se assim, que a impessoalidade é a forma de tratar todos com igualdade.

A moralidade entra no resguardo dos bens públicos e no combate à corrupção financeira ou moral, ou seja, se aplica a atos que signifiquem assédio de qualquer natureza para obter vantagens ou prática de colocar o bem público a serviço do interesse individual.

Outro princípio constitucional é a publicidade. É a característica da transparência. Deve-se dar a mais ampla publicidade ao lidar com algo público, com as devidas prestações de contas à sociedade. Em se tratando dos Conselhos, é importante divulgar as ações com transparência.

A Constituição Federal de 1988, art. 1º reconhece o Brasil como uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos Estados e Município e do Distrito Federal, outro princípio fundamental que deve estar presente na atuação dos conselheiros, o Regime de Colaboração. De acordo com os artigos 1º, 18, 23 e 60, §4º, I, a Constituição Federal estabeleceu um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, reconhecendo a sua dignidade e autonomia.

Os Municípios não eram reconhecidos como entes federativos nas Constituições anteriores. Eram considerados subsistemas dos Estados, e sua autonomia era reconhecida dentro de espaços muito limitados. A Constituição de 1988 amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões, quando traz em seu bojo um regime normativo e político, plural e descentralizado em que se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo, exigindo o entendimento mútuo entre os entes federativos e a abertura de participação de novas arenas públicas de deliberação e decisão.

O art. 24 da Constituição dispõe sobre as competências concorrentes entre a União, os Estados e o Distrito Federal. Os quatro parágrafos deste artigo diz que:

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre as normas gerais não exclui a competência suplementar do Estado.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

No entanto, os Municípios, no art. 30 da Constituição, pelo inciso II, usufruem da competência de suplementar a Legislação Federal e Estadual no que couber, evidenciando que os assuntos de interesse local (art. 30, inciso I) podem ser objeto de normas suplementares.

O inciso VI do mesmo artigo diz que compete aos Municípios manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental com a cooperação técnica e financeira da

União e dos Estados, configurando, assim, o exercício conjunto de competências materiais comuns entre todos esses sujeitos políticos de direito público.

A colaboração recíproca está posta na Constituição Federal em seu art. 211 §4º, reconhecendo a dignidade e a autonomia próprias dos entes federativos e postulando o diálogo e a busca do consenso dentro das normas gerais e da articulação entre as competências. E, por isso mesmo, constitui um elemento fundamental na atuação do conselheiro.

1.4. Natureza dos Conselhos Municipais de Educação

Segundo Genuíno Bordignon, a natureza dos conselhos está intrinsecamente associada à estrutura federativa do País e à autonomia das unidades federadas e dos respectivos sistemas de ensino.

Para Bordignon (2005, p.9) define Sistema de Ensino como um conjunto de partes em relação harmônica e interdependente, formando um todo, autônomo e independente.

O termo sistema educacional aparece, pela primeira vez, na Constituição Federal de 1934, quando define que compete à União, em relação aos territórios (artigo 150), aos Estados e ao Distrito Federal (artigo 151) no seu âmbito, “organizar e manter sistemas educativos”. A LDB n. 4024/61, concebida pela Constituição de 1946, criou os Sistemas Federais e Estaduais de Educação, em coerência com o regime federativo e a autonomia das unidades federadas e com a política de superação do centralismo.

A Constituição Federal de 1988, no seu art. 18, estabelece que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos. Acrescentando ainda no art. 211, que organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino.

Nesta direção, os sistemas de ensino se fundamentam no regime federativo e se caracterizam por competências próprias na sua esfera de poder e autonomia. Esta forma de organização política se caracteriza pela cooperação entre os sistemas federal, estadual e municipal. Ainda no art. 211, a Constituição estabelece que a “União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios”, exercendo “função redistributiva e supletivo” em relação às unidades federadas.

A LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.394/96, em seu art. 8º, repete o art. 211, estabelecendo nos parágrafos as competências dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Os artigos 10 e 11 estabelecem respectivamente as

competências dos Estados e Municípios, cabendo ao Distrito Federal as competências de ambos. Nos artigos 16 a 18, são definidas as instituições de ensino e os órgãos de educação que integram cada sistema. A análise das competências dos sistemas de ensino reafirma a autonomia das unidades federadas e a descentralização das funções do Estado, deixando claro que a relação entre os sistemas é de cooperação, não de subordinação, não havendo hierarquia entre as três instâncias federativa.

Entende-se, portanto, que a criação dos sistemas de ensino se insere no processo da construção da democracia e da consolidação do regime federativo pela afirmação da autonomia das unidades federadas.

Os Conselhos foram situados pela Constituição, como fóruns representativos das diferentes categorias de educadores, para assessorar e colaborar na gestão dos sistemas, ou seja, foram considerados como democratização da gestão da educação.

Bordignon e Gracindo (2001, p.165) afirmam que a gestão democrática, por sua vez, é o processo de coordenação de estratégias de ações para alcançar os objetivos definidos e requer liderança centrada na competência, legitimidade e credibilidade. Para Santos Jr.(2000, p.209-210), tanto pela força de sua difusão no país, como pelas diferenças com as experiências anteriores de participação, os Conselhos Municipais representam uma importante inovação institucional das políticas sociais. Teixeira (2004, p.693) afirma que os conselhos de educação desempenharam um papel fundamental na organização do sistema de ensino no Brasil. Eles assumiram a tarefa de normatizar o processo de ensino, estabelecendo as bases para o seu acompanhamento e avaliação. Como explica Bobbio (1986, p.54) trata-se da ocupação, pelas formas da democracia representativa, de espaços até agora dominados por organizações hierárquicas e burocráticas, nas quais estão presentes a exigência e o exercício efetivo de uma sempre nova participação.

CAPITULO II – GESTÃO DEMOCRÁTICA: LIMITES E PERSPECTIVAS

2.1. Participação e Deliberação como Renovação da Democracia

Considerando que participar é ter poder de definir e redefinir os fins e os meios de uma prática social, a participação poderia ser traduzida como uma estratégia de aprendizagem do poder em todos os momentos e lugares em que se esteja atuando, seja em reuniões, consultas e planejamentos comunitários ou em votações em assembleias.

Para Avritzer, (2009), considerado um pesquisador de referência nos últimos anos a participação política no Brasil tem experimentado um crescimento constante desde a democratização. Com a Constituição Federal de 1988, deu-se início a formação de uma ampla institucionalidade participativa que inclui conselhos, orçamentos participativos e planos diretores municipais, entre outras formas de participação.

Participação, na verdade tem muito a ver com disciplina, definição de responsabilidade e criação de mecanismos para garantir a concretização das decisões acordadas de forma coletiva, como também tem a ver com sanções para quem as infringe. É uma exigência de afirmação da participação, a obediência às normas definidas pelas representações de pessoas ou grupos ou categorias. Portanto, pode-se afirmar que participação é a aprendizagem do poder, uma postura que se opõe à submissão em todos os momentos e lugares em se esteja vivendo e atuando.

Nota-se que a criação de novos mecanismos de participação e deliberação de forma mais atuante nos processos de definição de políticas poderá levar a formas mais eficazes de resposta a carências e necessidades sociais.

Marcos Nobre enfatiza a importância de ampliar os mecanismos de participação e decisão nas diversas instâncias de deliberação, influenciando na própria lógica da decisão estatal, fazendo com que a própria sociedade reconheça suas reivindicações como legítimas. Claus Offe, sintetiza, apontando que não basta exigir uma participação mais ampla e sim, buscar uma formatação mais refinada, mais deliberativa e mais reflexiva no processo de participação.

A garantia da gestão democrática, com a participação mais efetiva de representantes da sociedade civil, enfrenta diversos desafios e, no caso dos conselhos, um deles é a consideração que no Brasil convivemos com dois tipos de mandato. De um lado os representantes dos Poderes Executivo e Legislativo, com um mandato durante um tempo bem determinado, para representar os interesses mais gerais da sociedade. De outro lado, os

representantes da sociedade civil, nos conselhos, têm um mandato específico para defender e realizar interesses também específicos. O que evidencia algumas dificuldades pela diferença na natureza e na duração do mandato, pois os três Poderes apontados ainda se sentem mais representativos e mais legítimos do que os representantes da sociedade civil. No que se refere aos Conselhos Municipais de Educação, por exemplo, cabe apenas elaborar normas complementares às leis e normas do Conselho Nacional de Educação ou interpretar as leis existentes, devendo ainda suas deliberações serem homologadas pelo Prefeito.

Os artigos de Eleonora Cunha e Débora de Almeida (2011) e de Claudia Faria e Uriella Ribeiro (2011) tratam de determinar “quem delibera nos conselhos” e “como delibera”. Uma questão que vale ressaltar, pois vai além de boa parte da literatura sobre o assunto que supõe que os conselhos deliberam, porém não apresenta causalidade vinculante. Percebe-se na opinião das autoras que os conselhos possuem momentos deliberativos, no entanto, esses momentos se articulam com outros momentos institucionais de natureza menos deliberativa.

Cunha (2007, p.5) afirma que a efetividade deliberativa das instituições pode ser percebida na “(...) na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, na decisão sobre políticas públicas e no controle sobre essas ações”.

Nessa direção, evidencia-se a necessidade da capacidade comunicativa dos participantes e o conhecimento técnico para compreensão do contexto de interesses, para que haja qualidade nos processos deliberativos, na tomada de decisões consciente e baseada na defesa dos interesses da sociedade civil, no sentido de buscar uma real solução para os interesses e direitos pretendidos.

Débora de Almeida e Eleonora Cunha (2011) afirmam que “a qualidade do processo deliberativo revela-se como uma dimensão de análise que deve ser associada ao desenho institucional e ao contexto em que as instituições operam, de modo a melhor compreender as variáveis que incidem sobre os resultados institucionais”.

Segundo as mesmas autoras “a análise do processo deliberativo é relevante por possibilitar conhecer, a forma como a deliberação ocorre, quem participa do processo, o modo de inserção dos diferentes sujeitos, os temas sobre os quais debatem e decidem, dentre outros, possibilitando avaliar em que medida as instituições cumprem suas funções e objetivos no que diz respeito à deliberação acerca da política pública e ao controle público sobre as ações a ela relacionadas” (2011, p.109 e 110).

Baseando-se nessa premissa, serão observadas as variáveis que podem influenciar de forma positiva ou negativa a qualidade da atuação de seus membros no Conselho Municipal de Educação de Anápolis, buscando avaliar a sua estrutura e funcionamento, no que se refere à organização, participação e os desafios da gestão democrática, bem como os princípios, natureza, funções, atribuições, atuação e autonomia da sociedade civil neste processo.

2.2. Organização dos Conselhos Municipais de Educação no Contexto da Gestão Democrática do Ensino Público.

Os Conselhos Municipais de Educação enquanto órgãos fundamentais para a gestão da democracia do ensino público no Município constituem-se como instrumento de uma pedagogia política, na medida em que oportunizam a participação democrática, como instância de mediação entre a sociedade e o poder público, favorecendo um espaço no qual devem acontecer a articulação e a negociação de demandas sociais pela garantia do direito à educação de qualidade.

Tradicionalmente os Conselhos Municipais de Educação antes da Constituição de 1988, atuavam principalmente nas áreas de legislação e normas e de planejamento educacional, interpretando leis e elaborando normas educacionais. Neste sentido, suas funções, nos termos da Lei n. 5692/71, eram de natureza consultiva, normativa, deliberativa e de assessoramento ao Ministério ou à Secretaria de Educação.

Bordignon aponta que a legislação, editada na década de 90, acrescenta às tradicionais funções, as de fiscalização e/ou controle social, propositiva e mobilizadora, ampliando o papel dos Conselhos de Educação de atuação na área das políticas públicas.

No desempenho de suas funções, o CME exerce atribuições conferidas por Lei Municipal, que definem o seu papel específico, diferenciando-o do papel do órgão responsável pela administração do sistema de ensino no Município.

De acordo com a natureza do Conselho, as suas atribuições se classificam em duas categorias: técnico-pedagógicas e de participação social. Em se tratando das atribuições técnico-pedagógicas, destacam-se suas tarefas mais rotineiras, incluindo a aprovação de Estatutos e Regimentos, bem como promover sindicâncias, elaborar normas educacionais complementares, credenciar escolas, autorizar cursos, séries ou ciclos etc., que na maioria das vezes, reduz-se à verificação de papéis, caracterizando o conselho como órgão burocrático.

Azanha, já pronunciava com relação ao risco de o conselho se transformar em órgão cartorial, com atribuições de caráter administrativo:

Se o Conselho Estadual não fizer um esforço de revisão do papel que lhe cabe no panorama da educação, corre o risco de transformar-se quase exclusivamente num tribunal de pequenas causas que cuida de problemas menores que poderiam sem prejuízo, ser resolvidos rotineiramente pela Administração. (1993, p. 23).

Neste sentido, cabe avaliar se essas atribuições não poderiam ser executadas pela Secretaria de Educação, que supõe ter infraestrutura mais adequada, com pessoal técnico especializado para atender ao Sistema Municipal de Ensino.

As atribuições de natureza relacionada à participação social são em geral referentes a funções de acompanhamento e controle social na área de gestão e execução do planejamento e das políticas públicas para a educação, como é o caso de acompanhar e avaliar a execução do Plano Municipal de Educação e acompanhar e controlar a aplicação dos recursos públicos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

É importante que o Regimento do CME disponha sobre as formas de ouvir a sociedade, bem como sobre temas em que a sociedade deverá ser consultada, visando garantir a participação de todos na defesa de um ensino de qualidade.

O Conselho não pode ser um órgão fechado em si mesmo, e a transparência deve ser uma de suas características. Como órgão de mediação entre a sociedade civil e o Poder Executivo, O CME deve estabelecer relações com esse poder, com a comunidade escolar e com a comunidade em geral.

Haguette (1994), ao analisar os conselhos estaduais, chega a conclusão de que interagem pouco com os Poderes Executivos e não mobilizam o público, e alerta para a necessidade de uma análise crítica da atuação dessa instância de conselhos. Essa reflexão pode ser útil para os conselhos municipais de educação, no sentido de buscar novas formas de atuação que contribuam para um melhor relacionamento com a sociedade e o Executivo. A cooperação deve ser a tônica do relacionamento entre esses órgãos, especialmente em relação à elaboração do Plano Municipal de Educação.

No entanto, a autonomia do CME em relação à Secretaria de Educação admite interdependência de ações, pois esta, como a participação social, é um dos princípios da gestão democrática do ensino público.

Uma garantia para a autonomia dos conselhos está no seu perfil democrático quanto a sua composição que deve obedecer a dois princípios: representatividade, pela presença de representantes do Poder Executivo e da sociedade civil, e pluralismo, que está

diretamente vinculado à qualidade da diversidade e o peso das instituições representadas no contexto da sociedade local.

Após a Constituição de 1988 e na vigência da LDB, uma nova concepção se impõe: educação não é questão só dos educadores, e a gestão democrática pressupõe a participação da sociedade compartilhando responsabilidades e decisões.

Atualmente, a questão da eficiência não se restringe só a qualidade técnico-pedagógica do colegiado, mas também à sua competência política de representação da sociedade e à função social que desempenha como órgão de participação na definição de políticas educacionais e de acompanhamento e controle da sua execução.

Para o adequado funcionamento do conselho a estrutura deve atender à sua natureza, funções e atribuições, devendo, portanto, contar sempre com um plenário ou conselho pleno, que é o órgão máximo da instituição. Precisa ainda contar com a infraestrutura de apoio que garanta condições mínimas de funcionamento regular, como pessoal de apoio técnico, administrativo e material. As despesas com o funcionamento do CME podem ser contabilizadas como despesas para manutenção e desenvolvimento do ensino, incluídas entre os 25% mínimos vinculados pela Constituição Federal (art. 212).

O conselho deve contar com Regimento, no qual são definidas as regras de funcionamento, as atribuições dos vários segmentos representados, a dinâmica e o quórum de reuniões, número de sessões e forma de votação.

A criação do Conselho Municipal de Educação, embora faça parte de uma política de gestão democrática, por si só não garante práticas democráticas no contexto de funcionamento do Conselho, como lugar de definição de políticas educacionais e como instrumento de tomada de decisão coletiva, evidenciando que não basta implantar o Conselho, é preciso firmar compromisso de uma participação efetiva.

Na concepção de Sales (2006), em seus estudos sobre os conselhos e a gestão democrática, a garantia da gestão democrática, com participação efetiva de representantes da sociedade civil, enfrenta vários desafios. Além do aspecto legal, há ainda outras dificuldades para o exercício de uma democracia mais participativa. Enquanto os representantes governamentais nos conselhos detêm mais informações e têm o hábito de gerir políticas públicas, os representantes da sociedade civil não se dedicam exclusivamente ao serviço público, pelo fato de terem que cuidar também de sua sobrevivência através de outras atividades, e não têm tradição de gestão de serviços públicos, tornando-os menos preparados do que os representantes governamentais.

Contudo, parece que a maior dificuldade dos representantes da sociedade civil no exercício do poder está na baixa representatividade dos mesmos. Neste sentido, supõe-se que um dos problemas e também suas possíveis soluções encontram-se na maneira de organização e de gestão da sociedade.

Neste sentido, evidencia-se a importância da formação continuada dos membros do conselho no que se refere ao contexto de interesses. Não devem se limitar ao nível de Legislação e do Regimento Interno dos conselhos, mas ampliar o pensamento em contribuir para um modelo de sociedade que facilite a realização dos direitos que eles têm a obrigação de defender.

Para Cury (2008), um Conselho representa um lugar privilegiado para assegurar a participação da coletividade. Torna-se necessário um trabalho planejado, articulado e intencional entre as esferas: Federal, Estadual e Municipal no sentido de dar forma e materializar a gestão democrática conforme reza a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, fruto de ampla mobilização da sociedade civil, após um período de ditadura militar, da LDBEN, Lei n. 9.394, de 1996 e do Plano Nacional de Educação, Lei n. 10.172 de 2001.

A Constituição Federal do Brasil, de 1988 (BRASIL, 1988), em seu Art. 206, Inciso VI e a LDBEN, Lei n. 9.394/96, no Art. 3º, Inciso VIII, normatizam que o ensino será ministrado com base no princípio da gestão democrática do ensino público, na forma da lei, evidenciando que a participação, o diálogo, o planejamento das ações são fundamentais para concretizar um novo modelo de administração do ensino público capaz de assegurar uma educação de qualidade e para todos.

Neste sentido, percebe-se a importância do Conselho Municipal de Educação no contexto da política de gestão democrática, como instância para implantar um novo paradigma educacional, que transforme velhos hábitos culturais e valores praticados.

O Plano Nacional de Educação, Lei n. 10.172 de 2001 (BRASIL, 2001) estabelece o aperfeiçoamento do regime de colaboração entre os sistemas de ensino visando uma ação coordenada entre entes federativos, compartilhando responsabilidades. Além de estimular a criação de Conselhos Municipais de Educação e apoiar os Municípios que optarem por constituir sistemas municipais de ensino e definindo, em cada sistema, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade.

A Constituição Federal preconiza um regime normativo e político, plural e descentralizado em que se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo

institucional cooperativo, ampliando o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. O que exige o entendimento mútuo entre os entes federativos, e a participação supõe a abertura de novas arenas públicas de deliberação e decisão.

A colaboração recíproca, e efetivada na prática, está garantida na Constituição em seu art. 211, §4º, constituindo um elemento fundamental na atuação do conselheiro.

Entretanto, percebe-se que os Conselhos Municipais de Educação têm se conduzido de forma às vezes tímida em relação a uma prática que privilegie a gestão democrática, embora sejam possuidores de potencialidades, enquanto canais de controle permanente da “coisa pública”, abrindo espaço para novas vozes, para a construção de outras identidades antes excluídas. Não se pode ignorar que os conselhos ampliam a esfera pública e produzem novos padrões de articulação entre o governo e a sociedade civil.

2.3. O Papel da Sociedade Civil na Gestão Democrática

A partir da Constituição Federal de 1988 se oficializa no Brasil a gestão democrática das políticas, uma gestão compartilhada por representantes governamentais e de organizações da sociedade civil. É neste período que os Conselhos de Gestão estão previstos nas leis orgânicas dos Municípios. Constata-se a presença da sociedade civil, ou seja, grupos de interesses que surgiram fora do aparelho governamental, que lutam de diferentes maneiras pela realização dos mais diversos interesses e garantia de direitos.

Avritzer (1997) destaca a pluralidade de organizações e movimentos sociais na democratização, como os grupos culturais, identitários, associações temáticas, comunitárias, corporativos, etc.

Antes desse período, a gestão da sociedade, era realizada unicamente pelo governo, tanto nos países capitalistas como nos países socialistas, dando origem a uma falsa concepção de Estado como sendo algo externo e superior à sociedade.

A concepção atual define Estado, como a gestão da sociedade por representantes governamentais e da sociedade civil. As organizações da sociedade civil são, assim, instituições participativas, compostas por atores da sociedade civil, localizadas dentro da estrutura do Estado e têm a função estatal de gerir, juntamente com os representantes governamentais, as políticas públicas. Os Conselhos seriam, portanto, órgãos estatais de gestão de políticas compartilhadas pelo governo e por representantes da sociedade civil.

Com a inserção da sociedade civil no cenário sociopolítico, desenvolveu-se um novo

espaço público, onde irão situar-se os conselhos, fóruns, redes e articulações entre a sociedade civil e representantes do poder público para a gestão de parcelas da coisa pública que dizem respeito ao atendimento das demandas sociais (GOHN, 2008, p. 77). A sociedade civil passou a ser também responsável por políticas públicas e sociais, assumindo a condição de corresponsável por projetos, programas e políticas sociais de modo geral, tendo o Estado como gestor financeiro de recursos e parceiro na formulação e implementação dessas políticas.

Os conselhos surgem como um novo espaço de participação da sociedade civil na formulação e no controle das políticas públicas. Os conselhos gestores “tratam-se de canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (GOHN, 2001, p.7).

A constituição desses conselhos possibilita o estabelecimento de novas formas de participação democrática, fazendo com que governo e sociedade civil participem de forma igualitária na definição das políticas públicas. Hoje, com a ampliação do processo de democratização da sociedade brasileira, há a extensão do poder da sociedade política para a sociedade civil. “Agora a cidadania política transcende os limites da delegação de poderes da democracia representativa e se expressa por meio da democracia participativa, da constituição de conselhos paritários, que se apresentam como novo locus de exercício político” (CAMPOS, MACIEL, 1997, p.145).

John Dryzek (2000), nessa direção afirma que um dos maiores desafios é o de como garantir a legitimidade das decisões coletivas alcançadas em processos deliberativos.

Na sociedade brasileira, o processo de democratização vem-se fortalecendo com a participação da sociedade civil em instâncias de deliberações políticas. Os conselhos deliberativos de políticas públicas apresentam-se hoje como importantes mecanismos de democracia participativa.

Conforme Raichelis (2000b), esses novos espaços de participação da sociedade civil se consubstanciam como instrumentos propulsores da publicização das políticas sociais, sendo os conselhos deliberativos e paritários a estratégia privilegiada. A publicização pode ser entendida como o processo de deslocamento das discussões e decisões da esfera privada para a esfera pública.

A construção desses novos espaços de participação da sociedade civil, em que são discutidas, de forma pública e democrática, as questões relacionadas às políticas sociais, representa um considerável avanço no que diz respeito às políticas públicas no Brasil. Como

afirma Demo (1999), “a participação não é algo dado nem concedido como dádiva, mas é, sim, um processo de conquista”. A conquista de participação nesses espaços significa uma mudança em termos de igualdade democrática, pois a participação da sociedade civil não se refere somente à reivindicação de direitos sociais, mas também de definição dos rumos das políticas públicas, tendo como principal desafio a construção de uma prática transparente e que corresponda realmente aos anseios dos segmentos representados.

Para que realmente esses espaços se fortaleçam como mecanismos de aperfeiçoamento da democracia e fortalecimento da cidadania, faz-se necessário que os representantes conheçam as demandas e necessidades do segmento que representa, pautando sua intervenção na defesa de interesses coletivos e não de interesses particulares. E, para isso, é imprescindível que se contemple também a participação dos cidadãos nas decisões do conselho.

2.4. Conselho Municipal de Educação e as Políticas Públicas

Política Pública é entendida como um conjunto de diretrizes e ações pelas quais o Estado responde às necessidades da sociedade.

O termo política pública, segundo Muller e Surel (2002, p.11) tem um caráter polissêmico e cobre ao mesmo tempo a esfera da política, no sentido de fazer a distinção entre o mundo da política e a sociedade civil; a atividade política, designando a competição pela obtenção dos cargos políticos, o debate partidário, as diversas formas de mobilização e a ação política, apontando o processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação política.

As políticas públicas foram criadas pela sociedade para minimizar as desigualdades. Nas últimas décadas, com as profundas transformações políticas, sociais e econômicas, as políticas públicas são formuladas e implementadas de forma integrada entre o Poder Público e a sociedade civil, permitindo um meio de acesso às informações, aumentando a participação cidadã e o controle social.

Ao longo da história, os programas de proteção social eram engessados na gigantesca e ineficiente máquina estatal, sem contar os inconcebíveis padrões mais injustos de distribuição de renda, conforme reflexão de Francisco de Oliveira:

Todo esforço de democratização, de criação de uma esfera pública, de fazer política, enfim, no Brasil, decorreu, quase por inteiro, da ação das classes dominadas. Política no sentido em que a definiu Rancière (...): a da reivindicação da parcela dos que não têm parcela, a da reivindicação da fala, que é, portanto, dissenso em relação aos que

têm direito às parcelas, que é, portanto, desentendimento em relação a como se reparte o todo, entre os que têm parcelas ou partes do todo e os que não têm nada (OLIVEIRA, 1999, p.60-61).

Estas articulações denominadas “novos movimentos sociais” e, segundo Scherer-Warren (1987), a identidade desses movimentos foi constituída a partir de duas vertentes: a primeira estrutural, no sentido do reconhecimento do povo (e não apenas da classe operária) como agente transformador das condições materiais do capitalismo contemporâneo e das suas variadas e sobrepostas relações de opressão e a segunda no sentido da internacionalização de uma cultura crítica com base no repúdio a todas as formas de autoritarismo e opressão, tanto do capitalismo quanto das experiências do socialismo real.

A luta desses movimentos circunscreveu-se sob a bandeira da cidadania, e as discussões travadas contribuíram para aprofundar as questões acerca da participação popular e da forma de democracia desejada.

Nessa direção, ganharam forma na Constituição de 1988 os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, que, a partir de então, passaram a viabilizar a participação dos setores sociais na formulação das diretrizes de políticas de saúde e educação, por exemplo, além de permitirem o exercício de um controle mais efetivo sobre as ações estatais.

Na Constituição ficou expresso o novo arcabouço jurídico, que passa a dar sustentação à ordem democrática. O artigo 194, em seu inciso VII, assegura a participação da comunidade na gestão das políticas sociais (saúde, previdência e assistência social): “Caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados” (art. 194, inciso VII).

Alguns avanços são registrados diante da pressão da sociedade organizada: liberdade de organização, jornada de trabalho de 44 horas semanais, licença-maternidade e paternidade, direito ao salário mínimo com conteúdo bem mais abrangente, tratamento igualitário entre trabalhadores rurais e urbanos, entre outros.

Os Conselhos aparecem então como instituições que bem caracterizam a nova forma participativa, capazes de canalizar as reivindicações populares. Mas cumpre avaliar em que medida o funcionamento destes e a prática associativa dos conselheiros externam a preocupação com o efetivo envolvimento da população não organizada, bem como com a transparência das ações implementadas.

Na visão de Teixeira (2000, p.103):

Todo esse processo se insere num movimento maior de constituição de uma esfera pública que poderia ser mais bem caracterizada como esfera pública ampliada, uma vez que é uma extensão do Estado até a sociedade através da representação desta regida por critérios diferenciados da representação parlamentar ou mesmo sindical.

Estamos entendendo esfera pública como espaço de interação entre Estado e sociedade inserido nas instituições estatais.

Entretanto, entende-se que a simples existência da estrutura não garante sua efetividade. O desejável controle do Estado por parte da sociedade ocorrerá somente na interface entre a estrutura dos conselhos e a sociedade organizada.

O processo de democratização tem propiciado a criação de diferentes arranjos institucionais que visam ampliar as oportunidades de participação nos processos de decisão acerca das políticas públicas e no controle público sobre as ações do Estado. Na visão de Cohen (2000); Bohman (2000); Lüchmann (2002); Gutmann e Thompson (2004) seriam espaços institucionais que articulam sociedade e Estado e que conectam deliberação e resultados em situação de pluralidade de valores e concepções.

Assim, a especificidade dos Conselhos está balizada pelos princípios de independência dos órgãos governamentais para o exercício de suas atribuições; competência para formular uma política pública, coordenar as ações e fiscalizar a execução dessa política; gestão de Fundos Públicos destinados a uma política setorial e composição paritária entre representantes do poder público e da sociedade.

Nesse processo de participação e controle social das políticas públicas inscrevem-se os Conselhos Municipais de Educação, que constituem um espaço de discussão efetiva da política educacional nas suas diferentes fases. Assim, evidencia a afirmação do seu caráter deliberativo de modo a avançar cada vez mais em relação a sua função consultiva e propositiva, visando promover aprendizagens significativas que contribuam para a formação humana do estudante.

Para Bordignon (2008, p.25):

Os Conselhos de Educação foram concebidos para atuar estrategicamente na gestão da educação, conferindo às políticas educacionais e à sua implementação a continuidade da ação e a representatividade da vontade nacional, acima da rotatividade dos dirigentes e de suas vontades singulares.

Nesta direção, os Conselhos Municipais de Educação, instituem-se, como um novo espaço público para a deliberação, proposição, mobilização, controle e fiscalização da política educacional do município, constituindo-se como órgão incentivador da participação e corresponsabilidade popular nas tomadas de decisões, que deixam de ser gestadas apenas nos gabinetes, mas no dia a dia das escolas, do bairro e da cidade; o poder é partilhado entre os representantes do governo e da sociedade civil.

Como se espera que o CME participe da formulação de políticas educacionais, sua atuação não pode restringir-se às demandas, mas deve ser desafiadora no exercício da função

propositiva. Daí a importância de participar do planejamento da educação no Município, seja deliberando, propondo ou emitindo opinião.

No que se refere à política educacional, a formulação deve ser responsabilidade compartilhada, sendo a secretaria responsável pela execução, supervisão e avaliação, e o Conselho, pelo acompanhamento, controle e também avaliação dessas políticas, com vistas à garantia do direito à educação materializada no direito à aquisição e desenvolvimento de aprendizagem. Dessa forma, cabe a ele tomar como referência, além dos princípios constitucionais, os princípios e fins da educação, conforme afirmado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação n. 9394/96. Nesse sentido, esperam-se do CME um trabalho de política educacional e prática pedagógica, atento às práticas de exclusão-inclusão e de afirmação-negação da escola de qualidade social.

O Conselho desempenha um papel importante na busca de uma inovação pedagógica, que valorize a profissão docente e incentive a criatividade. Além de ser um polo de audiências, análises e estudos de políticas educacionais do seu sistema de ensino, lembrando-se da fundamentação ética, legal de suas atribuições para se ganhar em legitimidade perante a sociedade e os poderes públicos.

2.5. Conselhos Municipais de Educação, Sistemas de Ensino e o Plano Municipal de Educação

Bordignon (2009) enfatiza que a criação do Conselho é decisão exclusiva do município, que deve ter como base a vontade política da sociedade. O perfil do Conselho, sua organização, composição, funções e atribuições devem ser o resultado de uma ampla discussão com a sociedade. Ainda, na visão deste autor, tendo o Município a intenção de se responsabilizar pela educação local, precisa estruturar suas esferas pedagógicas, administrativas e políticas com o foco na criação do seu Sistema de Ensino, sendo imprescindível que se estabeleça um Fórum para que de forma democrática a sociedade civil, a comunidade escolar e o poder público possam decidir sobre a Criação do Sistema. Inclusive para que todos possam escolher a melhor opção para o Município, conforme orienta a LDBEN, Lei n. 9.394, de 1996 (BRASIL, 1996): criar um sistema próprio de ensino; integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

A Constituição de 1988 estabelece, em seu art. 211 que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem se organizar em regime de colaboração, seus sistemas

de ensino. Nesta direção, os sistemas de ensino se fundamentam no regime federativo e se caracterizam por competências próprias na sua esfera de poder e autonomia, deixando claro que a relação entre os sistemas é de cooperação, não de subordinação. Podemos dizer que a criação dos sistemas de ensino se insere no processo político da construção da democracia e da consolidação do regime federativo pela gradativa afirmação da autonomia.

A criação do Sistema Municipal de Ensino requer, como importante elemento constitutivo, um órgão responsável pela função normativa, a ser definido na lei municipal. Cada Município, ao instituí-lo ou reorganizá-lo, deverá considerar a sua identidade própria, as peculiaridades locais e as responsabilidades que lhe cabem na área educacional. Na realidade brasileira o Conselho Municipal de Educação constitui-se como órgão normativo do Sistema Municipal de Ensino.

São ilimitadas as possibilidades de parceria e colaboração entre as diversas instâncias administrativas do País, sendo essa colaboração obrigatória nas dimensões de repartições de responsabilidades, estabelecimento de normas e planejamento.

A Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001, que aprova o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001) em seu artigo 2º dispôs que a partir de sua vigência, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes, como desdobramento para adequação das metas gerais às especificidades locais e definição de estratégias adequadas a cada circunstância, observando ao elaborar seu plano de educação, as diretrizes, os objetivos e as metas dos Planos Nacional e Estadual de Educação.

Assim, o Município independente de ter o seu próprio Sistema de Ensino deveria, com a participação do Conselho Municipal de Educação, organizar-se para elaborar o seu Plano Decenal de Educação Municipal. Instrumento objetivo de gestão, que permitiria a prospecção das ações e estratégias, recursos e atores para realizar as transformações desejadas, tendo clareza a respeito de cada objetivo e metas, estabelecendo ações para alcançá-las, a fim de que estas pudessem traduzir o sonho do cidadão, da educação de qualidade para todos.

O Plano Municipal de Educação não é um plano de governo para a educação do Município nem um plano de Estado para a rede municipal de ensino. Ele é um plano de Estado para toda a educação no Município. O PME, além de ter uma duração que transcende pelo menos a dois mandatos, abrange a educação em geral no município: meios de comunicação, ações preventivas de saúde, instruções e cobranças das regras no trânsito, etc.

O papel de coordenar a elaboração, de executar as ações necessárias à construção e posterior execução e avaliação do PME é da Secretaria Municipal de Educação, mas havendo um Conselho Municipal de Educação, é dele o papel primordial de inspirar, incentivar, cobrar e orientar todo o processo de elaboração, execução e avaliação do PME em todas as suas etapas, visando garantir a qualidade do processo.

Desta forma concluímos que a articulação do Sistema, Conselho e Plano Municipal de Educação muito contribuirá para concretizar a garantia da gestão democrática da educação, a participação de todos os cidadãos; provisão de uma ruptura com práticas autoritárias, hierárquicas, patrimonialistas e clientelistas nos serviços relacionados à educação e por meio da renovação do processo educacional, a formação de cidadãos conscientes de si mesmos.

2.6. Graus de Institucionalização, Democratização e Representação dos CMEs

A constituição de conselhos é percebida como a abertura de espaços públicos, de participação da sociedade civil, caracterizando a ampliação do processo de democratização da sociedade.

Como órgãos da esfera pública, os conselhos possuem uma estrutura mista, que conta com a presença da sociedade civil, vinculada ao Estado. Essa composição cria a possibilidade de uma ação mais articulada e global das organizações e define as bases para uma ação política sobre as esferas de decisão do poder.

Para Souza, (1992), o aperfeiçoamento da democracia no Brasil tem sido orientado principalmente por discursos e propostas que buscam ampliar a descentralização administrativa, com foco em uma maior participação social no processo de decisão sobre políticas. Assim, a direção das ações governamentais vai em direção ao fortalecimento da relação entre o Estado e a sociedade, tendo em vista uma governança mais democrática, com maior fiscalização dos serviços públicos pela população (DAGNINO, 2002; TATAGIBA, 2007).

Nessa direção, os conselhos de políticas, assim como o orçamento participativo, são considerados um dos principais instrumentos de gestão social das políticas públicas. Essas instituições estão se constituindo em novos espaços importantes de deliberação, capazes de redefinir novos mecanismos de representação, permitindo a ampliação do exercício da

cidadania e da democracia, controle e avaliação de políticas públicas, a partir da mobilização de grupos sociais organizados, com a participação de diversos setores da sociedade brasileira.

Ao longo das duas últimas décadas, aponta Vaz (2009), vários estudos vêm sendo realizados na tentativa de melhor compreender a atuação das instituições que propiciam a participação dos cidadãos nos processos de formulação e implementação de políticas públicas em diversas áreas, bem como o papel da participação política nos processos decisórios diante das dificuldades encontradas pelas instituições como canais efetivos de mediação entre a sociedade civil e o Estado no campo do planejamento público no país.

O Grau de institucionalização será analisado com base nas afirmações de Faria e Ribeiro (2011, p.126), sobre a importância de analisar um conjunto de variáveis para uma melhor compreensão do papel e importância das instituições, a partir da presença ou não das variáveis: tempo de existência da Lei de Criação do Conselho e do Regimento Interno em vigor, a estrutura e funcionamento e a frequência das reuniões ordinárias. Para análise do Grau de Democratização será levado em consideração a composição, processo decisório, presença de comissões e previsão de conferências, possibilitando um maior envolvimento da sociedade. E, por último, discutir o Grau de Representação, a partir da definição de entidades que tem assento no Conselho, número de vagas para cada segmento e as formas como estas definições ocorrem.

Fung e Wright (2003), também defendem a importância da variável institucional para a efetividade, a equidade e a extensão da participação e da deliberação no interior das instituições, por oferecer os parâmetros, regras e procedimentos para a sua atuação, no caráter da participação, em termos de quantidade e qualidade da deliberação, na capacidade de informar os representantes, na relação com o Estado em termos de controle público, justiça das políticas e sua eficácia e na capacidade de mobilização popular.

Tendo em vista as funções dos conselhos e as variáveis aqui apontadas como importantes para a dinâmica participativa e deliberativa, o próximo capítulo analisa o desenho institucional do Conselho Municipal de Educação de Anápolis e as percepções dos conselheiros sobre o grau de institucionalização, democratização e representação, bem como sobre as dinâmicas participativas e deliberativas de seus membros, para identificar se o seu funcionamento colabora na gestão democrática da educação no Município.

CAPÍTULO III – O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANÁPOLIS

O presente capítulo pretende identificar se o funcionamento do Conselho Municipal de Educação de Anápolis colabora na gestão democrática da educação, na implantação de políticas públicas educacionais, fruto de um processo articulado da vontade do governo e da sociedade civil. Adota uma abordagem qualitativa, segundo a perspectiva dos participantes, a partir de uma pesquisa de campo com coleta de dados primários, utilizando como instrumento questionário semiestruturado (ANEXO I).

Os questionários foram aplicados com os membros do Conselho, procurando aferir as percepções de cada um acerca de sua atuação, atribuições, nível de participação, autonomia, democratização, regime de colaboração e políticas públicas educacionais, a fim de identificar as dinâmicas participativa e deliberativa, bem como o grau de representatividade dos conselheiros, capacitação, existência de recursos, ou seja, a estrutura administrativa do próprio conselho. Utiliza também uma análise documental da Lei de Criação e do Regimento Interno.

A partir de estudiosos do assunto, como Gohn (2001); Avritzer (2002); Dagnino (2002) e Tatagiba (2004), que buscaram compreender a atuação dos conselhos de políticas públicas, como canais efetivos de interlocução entre a sociedade civil e o Estado, a pesquisa busca mostrar as dinâmicas participativas e deliberativas no Conselho Municipal de Educação de Anápolis.

3.1. Breve Histórico do Conselho Municipal de Educação de Anápolis

O Conselho Municipal de Educação de Anápolis – CMEA foi criado pela Lei n. 2.699, de 01 de setembro de 2000, observado o disposto na Lei Federal n. 9.394, Art. 18, de 20 de dezembro de 1996 e na Lei Orgânica do Município, Art. 274, de 05 de abril de 1990. É órgão político, financeiro e administrativamente autônomo, de caráter consultivo, normativo e deliberativo acerca dos temas e questões inerentes ao Sistema Municipal de Educação.

Analisando o Regimento Interno, observou-se que competem ao Conselho Municipal de Educação as seguintes atribuições:

- 1) subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Municipal de Educação;
- 2) baixar normas para a organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino, a organização administrativa, pedagógica e disciplinar das instituições educacionais, a

orientação técnica, de inspeção e acompanhamento dos estabelecimentos de Ensino Fundamental e da Educação Infantil do Sistema Municipal de Ensino, autorização de funcionamento, reconhecimento e credenciamento de instituições educacionais, avaliação dos processos educacionais, funcionamento dos Conselhos Escolares e educação para pessoas com deficiências;

3) aprovar os projetos, programas e os planos do Sistema Municipal de Ensino para recebimento de auxílios financeiros, os planos de aplicação dos recursos do Salário Educação destinados ao Município, os regimentos, calendários escolares e matrizes curriculares dos estabelecimentos sob sua jurisdição, as matérias relativas à organização de funcionamento e ao reconhecimento das instituições educacionais do Sistema Municipal de Ensino, bem como seus projetos, propostas e experiências pedagógicas e os regulamentos e orientações do ensino nos termos da legislação vigente;

4) emitir pareceres sobre o reconhecimento e a autorização dos cursos das unidades escolares, as questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à Educação Infantil, ao Ensino Fundamental, Especial e de Jovens e Adultos.

Compete ainda ao Conselho Municipal de Educação de Anápolis a articulação com órgãos federais e municipais para assegurar a integração e a divulgação de planos e programas educacionais; manter intercâmbio com o Sistema Estadual de Ensino, Conselhos Estadual e Nacional de Educação e com demais Conselhos Municipais de Educação, visando a consecução de seus objetivos; prestar assessoria ao Secretário Municipal de Educação; analisar, anualmente, as estatísticas do ensino; acompanhar a implementação da política de educação do Município; promover encontros, conferências, simpósios e reuniões sobre educação no Município, em conjunto com a Secretaria Municipal de Educação; acompanhar, na Câmara Municipal de Anápolis, a tramitação de projetos que versem sobre a política educacional; promover sindicâncias e zelar pelo cumprimento das leis de ensino.

Em Dezembro de 2001 a Lei n. 2.822 cria o Sistema Municipal de Ensino de Anápolis, afirmando em seu art.12, parágrafo único que a sua estrutura, composição, organização, funcionamento e atribuições serão definidos em legislação específica e em regimento interno próprio. A Lei n. 3.341, de 06 de janeiro de 2009 altera os dispositivos da Lei de criação do Sistema, art. 14 e seus parágrafos 1º, 2º e 3º, no que se refere à composição do conselho, passando a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 14”. O Conselho Municipal de Educação constitui-se de 11 (onze) membros, com mandato de quatro anos, nomeados pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, sendo que

a cada 2 (dois) anos, cessará o mandato de 1/3 (um terço) e 2/3 (dois terços), alternadamente, dos membros do Conselho, sendo permitida a recondução por uma única vez, respeitando-se a proporção e os seguintes critérios:

I – 3 (três) membros indicados pelo Chefe do Poder Executivo;

II – 1 (um) membro representante dos professores ocupantes de cargo efetivo da rede municipal de ensino com atuação no ensino fundamental, eleito em assembleia coordenada pela Secretaria Municipal de Educação, e pelo Sindicato que representa os professores da rede municipal de ensino, no âmbito de Anápolis;

III – 1 (um) membro representante dos professores ocupantes de cargo efetivo da rede municipal de ensino com atuação na educação infantil, eleito em assembleia coordenada pela Secretaria Municipal de Educação, e pelo Sindicato que representa os professores da rede municipal de ensino, no âmbito de Anápolis;

IV – 1 (um) membro escolhido pelo Sindicato que representa os Professores da rede municipal de ensino, no âmbito do município de Anápolis, e eleito em assembleia realizada pelo Sindicato;

V – 1 (um) membro representante do Poder Legislativo Municipal;

VI – 1 (um) membro representante do quadro docente das instituições de ensino superior de Anápolis, que oferecem cursos de formação de docentes, eleitos em assembleia presidida pelo Conselho Municipal de Educação, dentre os indicados pelas instituições;

VII – 1 (um) membro representante dos pais de alunos da rede municipal de ensino, eleito em assembleia coordenada pela Secretaria Municipal de Educação;

VIII – 1 (um) membro representante do quadro docente das instituições privadas de educação básica, eleito em assembleia presidida pelo Sindicato da categoria;

IX – 1 (um) membro representante estudantil, aluno ou egresso da rede municipal de ensino, escolhido pela UESA - União dos Estudantes Secundaristas de Anápolis;

§ 1º. Os membros do Conselho Municipal de Educação devem possuir formação em curso de graduação superior e notório saber na área educacional, com exceção dos indicados nos incisos VII e IX.

§ 2º. O indicado a representante pelas instituições de ensino superior, previsto no inciso VI, deste artigo, deve apresentar curriculum vitae, que no caso de empate servirá como critério de escolha.

§ 3º. A renovação do mandato dos conselheiros se dará a cada dois anos, sendo permitida sua recondução por uma única vez, observada a seguinte divisão:

I – 4 (quatro) representantes, sendo:

- a) Dois representantes mencionados no inciso I do caput deste artigo;
- b) Os representantes mencionados nos incisos III e VIII do caput deste artigo.

II – 7 (sete) representantes, sendo:

- a) Um representante mencionado no inciso I do caput deste artigo;
- b) Os representantes mencionados nos incisos II, IV, V, VI, VII e IX do caput deste artigo. (NR).

Em 03 de outubro de 2001, o Regimento Interno do Conselho foi homologado por meio do Decreto n. 11.893.

O Conselho Municipal de Educação de Anápolis, atualmente tem como presidente a Professora Jocilene dos Santos das Neves. Sendo que o mesmo possui uma estrutura que se efetiva parcialmente que é:

- Conselho Pleno:

- Plenário – órgão máximo de deliberação do conselho, composto por todos os seus membros, com a função, entre outras, de emitir pareceres sobre consultas de natureza pedagógica e educacional; promover sindicâncias para apurar fatos e respectivas responsabilidades, no âmbito de sua jurisdição; aprovar o plano anual de Educação e sua reformulação, os regulamentos e a orientação do ensino, a proposta orçamentária anual do conselho; Interpretar as disposições legais que fixem diretrizes e bases da educação; articular-se com órgãos e entidades federais, estaduais e municipais para assegurar a integração e a divulgação de planos e programas educacionais; fixar normas para criação, autorização de funcionamento, reconhecimento de estabelecimentos de ensino, bem como a cassação se for necessário, etc.

- Comissões Especiais – funcionam em caráter temporário, designadas pelo Presidente, com a finalidade de realizar estudos sobre assuntos específicos de interesse do Conselho.

- Assessoria Técnica – diretamente subordinada ao Conselho Pleno, com a função de prover o Conselho de apoio técnico.

- Presidência:

- Presidente – tem como função dentre outras de representar o Conselho, presidir, supervisionar e coordenar todos os trabalhos do Conselho, adotando medidas necessárias à consecução de suas finalidades.

- Vice-presidente – tem como atribuição substituir o Presidente em suas faltas e auxiliar no desenvolvimento de suas funções, quando solicitado.
- Secretário – tem como função, dentre outras de elaborar as pautas, secretariar as sessões do Plenário e Comissões.
- Diretoria Geral: de escolha da plenária, para apoiar administrativamente o conselho.
- Apoio Administrativo – com a função de executar as atividades de apoio relativas a cadastro, protocolo, arquivo, digitação, recepção e serviços gerais.

De acordo com essa estrutura, o Conselho Municipal de Educação desenvolve seu trabalho, mediante ações decididas em Plenárias entre conselheiros, que são realizadas semanalmente, todas as quartas-feiras, no horário de 14 horas às 16 horas. A ordem do dia compreende a leitura e aprovação da ata da reunião anterior, expediente, apresentação, discussão e votação da matéria contida na pauta.

Conforme o Artigo 35 do Regimento Interno, os atos resultantes das decisões do Conselho no Plenário são expressos por meio de Resolução na aplicação ou regulamentação da legislação de ensino; Parecer sobre a matéria submetida a sua apreciação e decisão, com base em estudo apresentado por um ou mais conselheiros; Instrução Normativa relacionada à explicação de matérias contidas em lei, resolução ou parecer e Indicação na proposição de medidas com vistas à expansão e à melhoria do ensino, mediante estudos e pesquisas realizadas pelo conselho pleno. A decisão do Plenário é tomada por unanimidade ou pela maioria dos votos dos conselheiros presentes, sendo que todas as Resoluções do Conselho que normatizam o Sistema Municipal de Ensino deverão ser homologadas pelo Secretário Municipal de Educação e publicadas de acordo com a Lei Orgânica do Município e os demais Atos do Conselho são publicados apenas no Boletim Normativo.

Nos Artigos 41 a 45, que tratam das disposições gerais e transitórias, constam que a renovação dos mandatos dos Conselheiros é feita nos anos ímpares, alternadamente, em um terço e dois terços. O pessoal técnico administrativo necessário ao desempenho das suas atividades é recrutado entre servidores de outros órgãos, preferencialmente da Secretaria Municipal de Educação, que proverá também os recursos e materiais necessários, bem como o pagamento do pessoal, enquanto o Conselho não dispuser de quadro de pessoal e dotação orçamentária própria.

Todos os conselheiros recebem o pagamento dos “jetons”, garantida pela Lei n. 2.794, de 26 de novembro de 2001, em seu art. 4º, § 1º que diz que “os conselheiros terão direito a “jeton” por sessão a que comparecer no valor fixado em 15% (quinze por cento)

calculado com base no salário do cargo de provimento em comissão nível C-2 limitando-se o número de sessões remuneradas a 4 (quatro) por mês e as diárias de viagens quando forem exercer suas funções fora da sede do Conselho, nos valores fixados para os ocupantes do cargo de provimentos em comissão nível C-2”.

No § 2º deste mesmo artigo, garante ao Presidente uma gratificação mensal no valor de 100% (cem por cento), calculado com base no salário do cargo de provimento em comissão nível C-2, e no § 3º garante ao Diretor Geral e ao Secretário uma gratificação de 80% e 50%, respectivamente, da recebida pelo Presidente.

3.2. Análise do desenho institucional no Conselho Municipal de Educação de Anápolis

A revisão da literatura permite perceber a importância tanto das variáveis institucionais, como das dinâmicas participativa e deliberativa para analisar a capacidade dos Conselhos enquanto espaços reais de influência para cumprir os objetivos para os quais foram criados.

O Grau de institucionalização será analisado com base nas afirmações de Faria e Ribeiro (2011, p.125), sobre a importância de analisar um conjunto de variáveis para uma melhor compreensão do papel e importância das instituições, a partir da presença ou não das variáveis: tempo de existência da Lei de Criação do Conselho e do Regimento Interno em vigor, a estrutura e funcionamento e a frequência das reuniões ordinárias. Para análise do Grau de Democratização será levado em consideração a composição, processo decisório, presença de comissões e previsão de conferências, possibilitando um maior envolvimento da sociedade. E, por último, discutir o Grau de Representação, a partir da definição de entidades que tem assento no Conselho, número de vagas para cada segmento e as formas como estas definições ocorrem.

Os conselhos municipais, mesmo tendo um grande defensor como Anísio Teixeira, que inspirado em um modelo americano foi autor, em 1925, de um projeto que propunha a criação de conselhos municipais de educação, sendo regulamentados em lei no ano de 1971, com a lei nº 5692/71, a qual diz timidamente no seu artigo 71 “Os Conselhos Estaduais de Educação poderão delegar parte de suas atribuições a Conselhos que se organizem nos Municípios onde haja condições para tanto”, eram pouco disseminados no país antes da redemocratização. Nessa direção, Poletto (1982 p.20) levanta que até 1982 eram poucas as experiências com os conselhos municipais de educação. Consta que o Estado do

Rio Grande do Sul possuía experiências interessantes e o Estado de Pernambuco baixou normas para o funcionamento de seus conselhos, as quais foram revogadas em 1981 sem efeitos práticos.

Somente a partir da Constituição Federal de 1988, no seu artigo 211, quando da criação de sistemas estaduais e municipais de ensino, os respectivos conselhos foram fortalecidos a ponto de cuidarem de suas estruturas, dentro do princípio da autonomia e sendo parte essencial no processo de gestão democrática da educação. A Lei de diretrizes e bases da educação nacional de 1986 é uma das grandes responsáveis pelo impulsionamento dos conselhos municipais que já contam, inclusive, com um fórum nacional próprio, garantindo assim a afirmação da estrutura e a qualificação dos conselhos na atuação dos mesmos, como legítimos representantes da sociedade civil.

Considerando o início da criação dos conselhos municipais de educação no Brasil e mediante a análise documental do Conselho Municipal de Educação de Anápolis, percebe-se que o tempo de existência do mesmo (2000) e a existência de uma estrutura organizacional, por meio da criação do regimento interno (2001), com a existência do Conselho Pleno, composto do plenário, das comissões especiais e assessoria técnica, bem como a frequência das reuniões ordinárias (semanais), predizem o grau de formalidade do conselho, demonstrando o quão organizado está este colegiado.

Levando em consideração as variáveis que retratam os potenciais democratizantes e inclusivos do CMEA, percebe-se que o número de conselheiros é muito pequeno e ainda exige pessoas com notório saber, com exceção dos representantes dos pais e dos alunos, art. 14, incisos VII e VIII. Além disso, são pessoas diretamente ligadas às questões profissionais de educação e baixo envolvimento da sociedade organizada, evidenciando um modelo de composição bem corporativo, portanto, demonstrando um grau de democratização baixo. As decisões são tomadas em plenárias presididas pelo presidente, que é eleito entre os membros indicados, pela maioria de votos obtida nas matérias a serem analisadas. As pautas são elaboradas pela presidente, juntamente com a diretoria geral do conselho, geralmente, conforme processos recebidos do setor de inspeção da Secretaria Municipal de Educação, bem como correspondências de natureza educacional recebidas dos diversos segmentos da sociedade, o que indica um grau mais baixo de democratização, por ser o presidente o ator com capacidade para definir toda a natureza e substância da deliberação.

Não foram observadas a previsão e frequência de conferências municipais, apesar de estarem previstas no Regimento Interno em seu Artigo 2º, Inciso XV e de serem partes

importantes da estrutura, chamando a atenção para o baixo compromisso do conselho com o envolvimento da sociedade no processo educacional.

No que diz respeito ao grau de representação, é definido por lei a composição do conselho, que se constitui de onze membros, garantindo a presença de representantes de professores das diversas modalidades de ensino oferecidas no Município, bem como de alunos, pais e representantes do órgão governamental, com sobre representação da sociedade civil (64%). Entretanto, alguns conselheiros manifestaram a necessidade da presença de outros segmentos da sociedade que poderiam ampliar a diversidade dos grupos representados. De acordo com definição de Faria e Ribeiro (2011), é possível perceber que todas as categorias já estão predeterminadas no Regimento Interno.

Em relação ao processo de seleção dos conselheiros, o RI mostra que devem ser indicados ou eleitos em assembleia, colocando o conselho num grau médio de representação.

Na visão de Avritzer (2007, p.5) a legitimidade da representação exercida por atores da sociedade civil estaria ligada muito mais a uma representação de temas do que a uma representação de pessoas e/ou perspectivas específicas. O autor pensa a legitimidade de uma representação por afinidade, associando a um vínculo simultâneo entre atores sociais, temas e instituições. Nesta direção, pensar a pluralidade da composição dos conselhos é essencial para que ele possa expressar as diferentes afinidades e temáticas que são relevantes para a área de educação. É preciso se perguntar em que medida o maior protagonismo de pessoas com notório saber no CME de Anápolis não limita este conselho na percepção de problemas enfrentados pela comunidade em geral e que são partes essenciais na composição de um plano educacional.

Neste sentido, o CME assim como outros conselhos no Brasil (FARIA e RIBEIRO, 2011) demonstra alto grau de institucionalização, mas ainda baixo grau de democratização e baixa representatividade, por sua limitação no que se refere à exigência de pessoas com notório saber e à baixa articulação com movimentos da sociedade civil podendo limitar a capacidade do mesmo de expressar a pluralidade cultural. Além disso, é necessário aperfeiçoar as regras sobre o processo decisório e sobre a relação dos conselhos com as conferências.

3.3. Análise das percepções dos conselheiros sobre o grau de institucionalização, democratização e representação

Baseando-se em análises documentais, percebe-se que o Conselho Municipal de Educação de Anápolis em sua trajetória enfrentou as tensões e se posicionou frente ao poder municipal, resistiu à tentativa de tutela e de processos de cooptação por parte do governo municipal, ao mesmo tempo em que, em meio a dissensos, se posicionou como parceiro da Secretaria Municipal de Educação, como elemento de construção da hegemonia, na construção de normatizações do sistema municipal de ensino.

Neste sentido, pode-se apontar como resultado em relação à sua autonomia: a construção de estratégias para assegurar os direitos educacionais via normatização e sua insistência em cobrar, do Executivo Municipal, transparência na aplicação dos recursos destinados à educação. Em relação à ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos contribuiu no sentido de reivindicar e auxiliar na construção de um projeto pedagógico para essa etapa do ensino, cobrar a ampliação de mais salas e escolas, além de definir o número de alunos em relação ao professor. No que se refere à educação infantil contribuiu para elevar o número de crianças matriculadas, o número de professor e auxiliar de educação por sala.

Com relação às percepções dos membros do CMEA, sobre os diferentes graus de representação, democratização e institucionalização, o trabalho apresenta os resultados de nove entrevistas realizadas com representantes das diversas modalidades de ensino oferecidas pelo Município, de Pais, de Alunos e do Governo. Dos 11 membros, apenas 2 não foram entrevistados, a saber, um dos representantes indicados pelo Chefe do Poder Executivo Municipal e um membro representante dos professores ocupantes de cargo efetivo da rede municipal de ensino com atuação na educação infantil.

GRAU DE REPRESENTAÇÃO. Quando questionados sobre o setor que representa, como foi escolhido, tempo de mandato e como se dá a renovação do mandato, os entrevistados afirmaram representar professores da Educação Infantil, Ensino Fundamental, Instituições de Ensino Superior, Sindicato dos Professores da Rede Municipal e Privada, Pais, Alunos e dois representantes do poder executivo. Sendo que sete deles foram escolhidos por eleição e três indicados pelo Prefeito, com tempo de mandato entre um e sete anos, apresentando respostas variadas em relação à renovação do mandato entre dois, três e quatro anos, confirmando os dados contidos no Regimento Interno.

A questão da representatividade dos membros que atuam em nome da sociedade civil nos conselhos, segundo Avritzer (2007), o caráter paritário dos conselhos e a restrição do número de vagas levaram a que o Estado lidasse com uma “representação oficial da sociedade civil”. Para o autor, a implicação direta deste fato é a de que alguns indivíduos estão

deliberando, negociando, persuadindo e tomando decisões em políticas públicas em nome da sociedade. Habermas (2003) e Bohman (2000) deixam claro no próprio marco teórico deliberativo que como estes indivíduos estão inseridos num processo de cunho deliberativo suas estratégias de negociação e seus próprios pontos de demanda e preferências estão permanentemente sujeitos a mudanças, que na verdade terão impactos na vida de muitos outros indivíduos.

Vale ressaltar dois princípios na composição do Conselho para garantir um perfil mais democrático. Por um lado pela representatividade, garantindo a presença de representantes do Poder Executivo e da sociedade civil, pela forma de escolha dos conselheiros e pelo estabelecimento de relações entre representantes e representados e, por outro, pelo pluralismo, que está diretamente vinculado à diversidade de instituições que têm acesso ao colegiado.

No caso do Conselho Municipal de Educação de Anápolis, percebe-se predominância na representação de conselheiros vinculados a entidades educacionais, o que determina ser mais técnico pedagógico do que de participação social. Esta composição limitada pode influenciar no processo deliberativo, podendo limitar o acompanhamento e o controle social das ações do Executivo.

Em relação ao tempo de mandato, possibilitando o retorno de muitas pessoas, de um lado pode até ser positiva porque os atores já conhecem o assunto, mas por outro lado, a falta de renovação de atores é um problema enfrentado por diferentes colegiados, entendendo que as renovações dos mandatos devem ocorrer para garantir o princípio da continuidade e não do continuísmo.

GRAU DE DEMOCRATIZAÇÃO. Lavallo, Houtzager e Castello (2006) tentam investigar e compreender esse fenômeno do exercício da representação e estruturar um modelo teórico-analítico que permita relacionar a legitimidade do exercício de representação pelas organizações civis a um elemento que não fique restrito ao momento eleitoral e/ou afiliatório. Na visão de Abers e Keck (2007, p.4) a política municipal de conselhos gestores brasileira não se encaixa no conceito tradicional de democracia participativa, pois os participantes da sociedade civil não seriam “cidadãos comuns”, mas representantes de organizações específicas, portanto, “representação de grupo”.

Avritzer, (2007, p.5) também procura mostrar que a legitimidade da representação exercida por atores da sociedade civil estaria ligada muito mais a uma representação de temas do que a uma representação de pessoas e/ou perspectivas específicas, evidenciando que a

política necessitaria tanto do ator que age mediante autorização, quanto daquele que age por si só, assumindo os riscos da ação.

Todos estes autores nos mostram que é necessário pensar na composição dos conselhos e na representação exercida pela sociedade civil como elemento central de sua dinâmica e da democratização do processo decisório. No que se refere às opiniões dos membros do CMEA se a composição do mesmo é suficiente para representar os diversos interesses e necessidades do Município, cinco deles consideraram que sim e quatro acreditam que representantes da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB e de Pessoas com Deficiência, dentre outros, poderiam contribuir nas questões de interpretações de leis e nos processos de inclusão educacional, por exemplo. Desse modo, a opinião dos conselheiros confirma os dados das normas institucionais que apontam para os limites da representatividade dos atores. Quase a metade dos entrevistados sugere aperfeiçoar este aspecto no conselho.

Outro ponto que poderia aperfeiçoar o grau de democratização é a o conhecimento dos conselheiros sobre o processo participativo na educação. A respeito da formação de conselheiros, todos os entrevistados consideram necessária a realização de capacitação, embora não apresentaram nenhuma ação neste sentido. Cury (2000, p.16), já dizia que: Conhecer a legislação é um ato de cidadania e que não pode ficar restrito aos especialistas como juristas, bacharéis e advogados.

O autor nos mostra que o conhecimento da legislação é imprescindível tanto para os que exercem funções na gestão educacional, seja como secretários, conselheiros de educação e diretores de escolas, quanto para a comunidade educacional em geral. Em se tratando de conselheiro de educação, uma visão mais detalhada da legislação que organiza o sistema educacional é fundamental para que possa realizar com segurança e qualidade seu trabalho junto ao CME.

GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO. As regras apontaram para uma alta institucionalização do CME, contudo, este trabalho considera que a dimensão normativa não é suficiente para o pleno funcionamento do conselho. É preciso perceber se existem condições materiais para o desenvolvimento de suas atividades. Desse modo, questionou-se aos conselheiros se existem recursos destinados ao CME e se acham necessário. Todos responderam que não há dotação orçamentária. Dos nove entrevistados, apenas dois consideram necessário, sendo que os demais relatam que não há necessidade, visto que a Secretaria Municipal de Educação atende todas as necessidades do CME, inclusive com o pagamento dos funcionários que atuam no administrativo.

Neste sentido percebe-se que a autonomia do CME em relação à Secretaria de Educação admite interdependência de ações, contrapondo-se qualquer tipo de tutela. Entretanto, a realidade indica que ainda há total dependência administrativa e financeira, o que nega na prática sua natureza autônoma. Na visão das autoras Balzano e Zanchet (2004) uma garantia para autonomia financeira do CME é a dotação de recursos específicos no orçamento da educação, que poderão ser gerenciados pelo próprio conselho, resguardadas as normas gerais de direito financeiro público.

Os resultados, em geral, mostram que em relação às variáveis que podem tornar o CME em uma inovação participativa capaz de gerar relações mais democráticas e justas, existem também limites à institucionalização – capacidade organizativa e autonomia – à democratização – composição e capacitação – e representação – tipos de segmentos que fazem parte.

3.4. Percepção dos conselheiros sobre a dinâmica participativa e deliberativa

Para a percepção das dinâmicas participativa e deliberativa, os entrevistados foram questionados sobre vários pontos que são considerados pela literatura importantes para o desenvolvimento de suas atividades e para o bom andamento do processo decisório.

Ao questionar sobre o conhecimento das legislações do CME, das suas atribuições, como conselheiro e do próprio conselho, foram unânimes em declarar conhecimento, sendo que seis dos entrevistados afirmaram que as principais atribuições são de natureza normativa, deliberativa e consultiva e os demais apontaram na sequência: zelar pela educação, baixar normas para organização e funcionamento, aprovar projetos, programas e planos do SME e emitir pareceres. Consta-se que a atuação se configura principalmente nas áreas de legislação e normas, interpretando leis e elaborando normas educacionais, com um perfil predominantemente técnico-pedagógico. Entretanto, não foi observada nenhuma ênfase à função propositiva, que no seu desempenho é que possibilita ao conselho participar das discussões e da definição de políticas e do planejamento educacional e à função mobilizadora, no sentido de estimular a sociedade no acompanhamento e no controle da oferta dos serviços educacionais, entendendo que a educação só atingirá patamar de qualidade desejado se compartilhada por todos.

Considerando que as atribuições de um Conselho de Educação de acordo com a sua natureza podem ser classificadas em duas categorias: técnico-pedagógicas e de

participação social, cabe avaliar o risco de o conselho se transformar em um órgão cartorial, com atribuições de caráter administrativo.

Na sequência, quando questionados sobre o interesse da sociedade em conhecer as deliberações do conselho, bem como a adoção de algum tipo de divulgação das deliberações e ações do conselho para a sociedade, a maioria relata que há muito pouco interesse, talvez pela própria divulgação do papel do CME. Por outro lado, os dados sobre divulgação contrapõe esta informação, na medida em que os entrevistados citam vários meios, como internet, Diário Oficial, Blog da SME, visitas às unidades escolares, panfletos, meios de comunicação (rádio, TV), boletins informativos da SME, balanço anual, relatórios e conferências. Talvez isso se deva pela percepção de que esta divulgação ainda é incipiente.

O conselho não pode ser um órgão fechado em si mesmo, e a transparência deve ser um de suas características. Seus atos e produções devem ser amplamente divulgados na comunidade local. Como instância de mediação entre a sociedade civil e o Poder Executivo, o CME tem que estabelecer relações com esse poder, com a comunidade escolar e com a sociedade em geral. Haguette (1994) chega à conclusão de que os espaços participativos interagem pouco com os Poderes Executivos e não mobilizam o público, e alerta para a necessidade de uma análise crítica da atuação dos conselhos. Essa reflexão pode ser útil para os conselhos municipais, fazendo com que busquem novas formas de atuação e contribuam para um melhor relacionamento com a sociedade e o Executivo. Daí a importância de conhecer bem os papéis que desempenham a Secretaria de Educação e o conselho no âmbito da educação municipal, para que não ocorram conflitos indesejáveis nem superposição de ações.

Na indagação sobre as funções (consultiva, normativa, deliberativa, propositiva) e sobre qual o CME mais exerce e por quê, a maioria relatou que são de natureza normativa na elaboração de Resoluções e Pareceres para a legalização das escolas da rede municipal e autorização de funcionamento das instituições de educação infantil da rede privada e conveniada. Demonstrando que esta é uma tarefa rotineira, de categoria técnico-pedagógica, em que as demandas em geral são processos com muitos documentos, cujo fluxo é lento e a análise, na maioria das vezes, reduz-se à verificação de papéis que nem sempre corresponde à realidade. Desse modo, caracterizam o conselho como órgão burocrático que limita as possibilidades de atuar nas atribuições de natureza relativa à participação social, de caráter mobilizador que, na gestão democrática do ensino público, referem-se à capacidade de o

conselho envolver a sociedade nas questões educacionais, em defesa do direito de todos à educação de qualidade.

Outro aspecto verificado ao analisar os dados obtidos referentes à frequência das reuniões foi a unanimidade nas respostas em relação à adequação da quantidade de reuniões previstas para discutir e deliberar sobre todos os assuntos em pauta. Em relação às decisões do CME, os conselheiros apontam que as deliberações ocorrem de forma democrática, ou seja, com todos os segmentos com direito a voz e voto, evidenciando o potencial inclusivo e democratizante do conselho para o consenso final entre os participantes, regulando o processo de tomada de decisão.

É importante ressaltar também um diferencial em relação aos demais conselhos. O provimento garantido nos artigos 10, § 4º; 14, parágrafo único; 27 e 31 do Regimento Interno do Conselho, aprovado pela Lei n. 2.794, de 26 de novembro de 2001, que cria gratificação de Jetom, pode ajudar na atuação do conselheiro e suprir alguns limites à participação, tendo em vista seus custos de tempo de dedicação.

No quesito da avaliação do relacionamento do CME com a Secretaria Municipal de Educação e com o Poder Executivo, todos afirmaram que existe cooperação, numa relação democrática e de respeito mútuo em relação à política educacional, com formulação compartilhada, sendo que a Secretaria é responsável pela execução, supervisão e avaliação e o conselho, pelo acompanhamento, controle e também avaliação dessas políticas.

Nessa direção, Haguette (1994) afirma que o avanço educacional acontece no bojo de uma transformação administrativa global, envolvendo todos os setores. O autor nos mostra que a mudança educacional não pode ser isolada, pelo contrário, ela é parte integrante de uma mudança total, evidenciando que o que deve mudar não é só a gestão educacional, é toda a gestão municipal e a maneira de entender a relação poder público/população.

Quanto aos temas mais frequentemente debatidos no CME e de que forma tem influenciado as políticas educacionais, foram citados como temas: o aprimoramento da legislação, a situação da educação e a melhor maneira de intervir para a evolução da mesma, além de deliberações sobre as Resoluções, Autorização, Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento das escolas da rede municipal de ensino. Relatando ainda que o Conselho tem influenciado as políticas educativas por meio de sugestões e propondo resoluções para a melhoria da realidade do sistema municipal de ensino; na fiscalização do bem público, na elaboração do PME, promovendo debates, integrando pesquisas e na elaboração de Normativas. Percebe-se falta de clareza na meta e agenda do CME no que se refere à

responsabilidade de controle da política educacional, quanto à garantia do direito à educação materializada no direito à aquisição e desenvolvimento de aprendizagem, tendo como referência, além dos princípios constitucionais, os princípios e fins da educação, conforme afirmado na LDB n. 9394/96, bem como a concretização de um trabalho de política educacional e prática pedagógica, atento às práticas de exclusão-inclusão e de afirmação-negação da escola de qualidade social.

Ao indagar sobre a opinião dos membros do conselho em relação ao papel do CME frente às novas políticas educacionais (FUNDEB, PDE, Ensino Fundamental de nove anos, Educação Inclusiva, etc.), relataram a função de acompanhamento da aplicação dos fundos para a educação, por meio dos balancetes enviados pela SME.

Entendendo que a partir da criação do Fundeb, a gestão democrática das políticas educacionais, de forma descentralizada e em regime de colaboração, permite o enfrentamento das questões cruciais da organização e do atendimento da Educação Básica, pelo desenvolvimento de ações conjuntas entre o Estado e os Municípios, no sentido de redefinir atribuições e corrigir as distorções pela participação da população, é função dos Conselhos Municipais de Educação mediar esta participação, além de acompanhar a elaboração da Lei de Gestão Democrática e do Plano Municipal de Educação, momento em que serão definidas as metas e ações necessárias a serem implementadas pelas duas esferas de governos no âmbito de cada Município.

Após esse estudo, pode-se afirmar que o Conselho Municipal de Educação de Anápolis é atuante na medida em que participa e contribui ainda que de uma forma tímida na tomada de decisões e nas políticas públicas para o município. Sua composição é marcada por múltiplos interesses corporativos que permite em alguns momentos fazer concessões e realizar mediações para legitimar determinadas políticas públicas conformistas e manter o *status quo*. É preciso considerar que o mesmo foi instituído num contexto das relações patrimonialistas e clientelísticas e que essas relações são permeadas pelo esforço para superar essa herança. Por fim, atua como instrumento de regulação via burocracia e pela forma de sua composição e aproximação com diferentes frações da sociedade busca superar a pobreza política por meio do aprendizado da participação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos anos, no Brasil, tem-se assistido a um amplo movimento de participação da sociedade civil que vem conquistando importantes espaços de participação democrática em instâncias de deliberações sobre a condução das políticas públicas.

Com a Constituição de 1988, os Conselhos Municipais de Educação ganham papel relevante ao encaminharem as propostas de descentralização, especialmente a partir da década de 90, com a segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), em 1996.

A criação do Conselho Municipal de Educação é um importante instrumento para a democratização da gestão do ensino público, na medida em que oportuniza o aprendizado da participação democrática, que resulta da relação que ele for capaz de estabelecer com a sociedade por meio dos segmentos nele representados, assegurando a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação municipal.

Sendo os conselhos um dos principais instrumentos de participação democrática, defende-se que, para que a sociedade civil construa uma representação realmente democrática e participativa faz-se necessário que os representantes criem canais de interlocução permanente com os segmentos representados e as suas intervenções sejam pautadas na defesa de interesses coletivos. Assim, o protagonismo que desafia as lideranças nas múltiplas funções que o CME precisa assumir, além das funções tradicionais de um Conselho de Educação, como o papel consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador, precisa assumir as funções de proposição e mobilização da sociedade para participar efetivamente dos desafios na organização da educação na gestão democrática.

Neste sentido, o papel de protagonista em um processo de gestão democrática exige um conselheiro bem preparado para enfrentar grandes desafios e construir uma nova cultura, corrigir as distorções históricas e contribuir com uma atuação qualificada junto ao Conselho Municipal de Educação de seu Município, tanto na gestão, decisão, como na proposição de formulação de políticas educacionais mais democráticas, tendo em vista que as condições essenciais para a implantação de uma política de descentralização com qualidade ainda não foram produzidas.

A presente pesquisa foi pautada inicialmente em um estudo teórico sobre a concepção estrutura e funcionamento dos conselhos para a compreensão de sua natureza, constituição e operacionalização, tendo como base a discussão sobre a participação e gestão

democrática com destaque para a análise dos diferentes graus de institucionalização, democratização e representação que impactam as dinâmicas participativas e deliberativas no Conselho Municipal de Educação de Anápolis.

Considera-se indiscutível o avanço da participação da sociedade civil no processo de gestão democrática das políticas públicas, o poder deliberativo dos conselhos e o controle popular sobre esse processo. Entretanto, para que ocorra um avanço maior, percebe-se a necessidade que este segmento qualifique sua intervenção nesses espaços.

Para tanto, os representantes “precisam ter a capacidade de exercer influência, o que significa ter informações, ter opiniões, condições e instrumentos para se constituírem em sujeitos da ação e não meros complementos dela” (OLIVEIRA, 1999, p.47).

Isso requer o acesso de informações ao conhecimento da legislação pertinente à política educacional. Assim, a realização de cursos de capacitação para os conselheiros seria uma das formas de qualificar essa intervenção. Dessa forma, para ampliar e qualificar a participação dos conselheiros faz-se necessário também uma reflexão sobre a prática desenvolvida nos conselhos. É importante que percebam a importância dessa participação que não pode se restringir ao cumprimento de normativas e, sim, uma participação mais efetiva, com intervenções e proposições.

É importante ressaltar que de acordo com os relatos dos conselheiros, constata-se que mesmo desenvolvendo funções eminentemente normativas, como assinalam com mais ênfase, o CMEA, representa uma iniciativa que vem contribuindo para o desenvolvimento de uma cultura participativa no âmbito do município, especialmente no que se refere ao apoio à Secretaria Municipal de Educação na elaboração do Plano Municipal de Educação.

Os dados mostraram que o Conselho opera com representantes da sociedade civil e do governo, com representação numérica maior da sociedade civil, com 64% dos assentos, demonstrando a intenção de inclusão de uma maior parte dos atores societários, considerados historicamente “irrelevantes”. Por outro lado, evidencia que o conselho ainda não rompe com a lógica elitista anterior dos conselhos de educação no país. Diferencia dos outros conselhos de políticas que incluem pessoas relacionadas com o tema, sem exigência de escolaridade, valorizando o que alguns chamam de saber prático. A ênfase maior na área da educação é o envolvimento com a temática, mas a partir de um saber especializado, já que exigem para sua composição que os conselheiros possuam curso superior.

Como afirmam Boaventura e Avritzer (2002) no texto: Para ampliar o cânone democrático, “Pensar a democracia como ruptura positiva na trajetória de uma sociedade

implica em abordar os elementos culturais dessa mesma sociedade”, reconhecendo a importância da pluralidade humana.

Dessa forma, pode-se concluir que as variáveis relativas ao desenho institucional, ao contexto, bem como as variáveis políticas influenciam de forma relevante no desempenho democrático dos conselhos, como aponta Avritzer (2009), em que pese a relevância do desenho para a efetividade democrática e distributiva das Instituições Participativas – IPs, as variáveis culturais e políticas importam dados que “influenciam a escolha do próprio desenho institucional”. É neste sentido que Dagnino, Oliveira e Panfichi (2006) alertam para a convergência de posições entre atores sociais e políticos na determinação de seu sucesso ou fracasso.

De modo geral, ainda sendo constatada a baixa participação propositiva na implementação de ações educacionais, foi possível perceber que a capacidade efetiva de deliberação é notória, com maior intensidade nos assuntos ligados às tradicionais funções de natureza consultiva, normativa e deliberativa, fazendo cumprir o seu papel na categoria técnico-pedagógica. Embora, nota-se um sentimento da necessidade de ampliar a atuação na área de políticas públicas, assumindo um novo papel, como órgão de participação, mobilização e controle social sobre a administração pública.

É importante ressaltar que é preciso se levar em conta todo o processo construído de lutas pelos movimentos sociais que acabaram traduzindo seus anseios em direitos sociais contemplados pelas legislações em vigor que tratam os conselhos como instâncias institucionalizadas com o propósito de se buscar constantemente a consolidação da democracia em nosso país.

De qualquer forma, mesmo sabendo que esses espaços apresentam limitações e que necessitam de reconhecimento e autonomia, a sua existência representa um passo importante dado em direção ao aprimoramento democrático, de modo a produzirem um conhecimento constantemente aberto à crítica e à revisão, vislumbrando propostas mais criativas para o fortalecimento das instituições democráticas.

A ampliação da representatividade dos atores, garantindo a pluralidade e a representatividade no colegiado poderia ser um caminho para aprimorar o próprio processo decisório fazendo com que outras temáticas apareçam, com a participação de diferentes segmentos sociais, permitindo ampla participação popular, com funções de mobilização da sociedade pela causa da educação e de controle e avaliação dos rumos da educação municipal,

sendo propositivo em relação às diretrizes e às políticas educacionais, compartilhando responsabilidades e decisões.

Os resultados dessas análises mostram a necessidade de um estudo mais sistemático sobre as dinâmicas de participação e deliberação desses atores e o envolvimento da sociedade civil e do governo nos conselhos de políticas, fundamentais para o conhecimento de variáveis que impactam estas dinâmicas e que influenciam maior abertura desses espaços à participação e um melhor equilíbrio de forças entre atores governamentais e não governamentais para enfrentar os desafios e obter resultados desejáveis nos conselhos.

REFERÊNCIAS

ABERS, R.N. Reflections on what makes empowered participatory governance happen. In: FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (Ed.). *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. London; New York. Verso, 2003. P. 200-207.

ABRANCHES, M.; AZEVEDO, S. A Capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito? In : SANTOS JUNIOR, O. A. (Org.); RIBEIRO, L. C. Q. (Org.); AZEVEDO, S. (Org.). *Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

ALMEIDA, Debora Rezende. “Participação nos conselhos gestores: uma ponte entre teoria e prática deliberativas”. 6º Encontro da ABCP. Campinas, São Paulo, 2008.

ALMEIDA E CUNHA. A Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/organizador: Roberto Rocha C. Pires. Cap. 7: análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. P.109 a 119. Brasília: IPEA, 2011. V.7 (372p.): gráfs, tabs. – (Diálogos para o desenvolvimento).

AZANHA, J. M. P. A institucionalização e a inter-relação dos Conselhos de Educação. Mimeo. 9 p. Apresentado à VIII Plenária do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação. Goiânia, set, 1993.

_____. *Educação: temas polêmicos*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

_____. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados—Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, V.50, n.3, 2007 a.

_____. “Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático”. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, n.º 1, junho, 2009.

BALZANO, Sonia Maria Nogueira. *Criação dos Sistemas Municipais de Ensino: requisitos, possibilidades e dificuldades*. Mimeo. 10 p. Porto Alegre, 1997.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/Constituição.htm. Acessado em: 21 dez 2009.

_____. Lei n.º. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 1996.

BORDIGNON, G. *Gestão da educação no município: sistemas, conselho e plano?* São Paulo: Ed. Livraria Instituto Paulo Freire, 2009. (Educação Cidadã, v. 3).

BORDIGNON, G.. Passos para criar um Conselho. Conselho Municipal de educação. Colegiado da Gestão Democrática do Sistema. s/d. UNCME-União Nacional dos Conselhos Municipais. Disponível em <http://www.uncme.com.br/>

_____. Sistemas e Conselhos de Educação (algumas reflexões preliminares). Mimeo. 2 p. Brasília, apresentado ao grupo de trabalho instituído pelo FUNDES-COWMEC para tratar do tema Organização de Conselhos Municipais de Educação.

CUNHA, Eleonora S.M. Participação política e o enfrentamento da questão social: o potencial dos conselhos de políticas e do orçamento participativo no Brasil. VIII Congresso Luso-A Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra, setembro, 2007.

CURY, C. R. J. Os Conselhos de Educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. (Org.). Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. A Educação Escolar e o Sistema Nacional de Educação. 2008, Disponível em: <http://www.mover.ufsc.br/pedagogia/Jamil%20.pdf>.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz & Terra, 2002.

_____, E (Org.) 2002. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

DAGNINO, E., Olvera, A. e Panfichi, (orgs.) 2006. A disputa pela Construção Democrática na América Latina. SP: Paz e Terra e Campinas: Unicamp.

DEMO, Pedro. Participação é conquista. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 1999.

FARIA C. F. Sobre os determinantes das políticas participativas e estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos. In: AVRITZER, L. (Org.). A participação social no Nordeste. Belo Horizonte: UFMG, 2007. P. 111-133.

FARIA E RIBEIRO. A Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/organizador: Roberto Rocha C. Pires. Cap. 8: desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. P.126 a 131. Brasília: IPEA, 2011. V.7 (372p.): gráfs, tabs. – (Diálogos para o desenvolvimento).

GOHN, Glória, Maria. “Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Pública”. In Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. Conselhos municipais das áreas sociais. São Paulo, 2001.

_____. O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005.

GURZA LAVALLE, Adrian, HOUTZAGER, Peter e CASTELLO, Graziela. (2006), “Representação, Pluralização da Representação e Sociedade Civil”. Lua Nova, n.67, pp. 49-103.

HABERMAS, J. Direito e democracia: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Bueno Siebeneichler, 2. Ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. 2 v.

HAGUETTE, Tereza Maria Frota, Universidade: nos bastidores da produção do conhecimento. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, v. 75, n. 179/180/181, p.157-169, jan./dez. 1994.

LÜCHMANN, Lígia H. H. Os conselhos gestores de Política Pública: desafios do desenho institucional. CIÊNCIAS SOCIAIS UNISINOS. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, v.38, n.161, São Leopoldo: UNISINOS, 2002.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. A análise das políticas públicas. Pelotas: EDUCAT, 2002.

RAICHELIS, Raquel “Os Conselhos de gestão no contexto internacional” in: Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Revista Pólis, nº 37, São Paulo, 2000b.

SALES, Ivandro da Costa. Os desafios da gestão democrática. (em diálogo com Gramsci), Ivandro da Costa Sales. Sobral, CE: Edições UVA: Recife-PE: Editora da UFPE, 2006 – 2ª edição.

SANTOS, M. R. M. dos. Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas. Rio de Janeiro: FASE, 2000.

TATAGIBA, L. “Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas”. In: Dagnino, E. Sociedade civil e espaço público no Brasil. São Paulo; Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

TATAGIBA, L. e TEIXEIRA, C.A. “Dinâmicas participativas institucionalizadas e produção das políticas públicas”. 6º Encontro da ABCP. Campinas, São Paulo, 2007. 56

TEIXEIRA, L. H. G. Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, FCC, v. 34, n. 123, 2004.

ANEXO I

Questionário

- 1) Qual o setor representa no CME de Anápolis?
- 2) Como foi escolhido para preencher a vaga do Conselho?
- 3) Como ocorreu a sua escolha na entidade que você representa?
- 4) Há quanto tempo é membro do Conselho?
- 5) Como se dá a renovação de seu mandato?
- 6) Você tem conhecimento de suas atribuições como conselheiro, bem como das legislações do CME? (Ex. Lei de Criação, Regimento interno, etc).
- 7) Em sua visão, o CME cumpre de modo efetivo as atribuições que lhe são conferidas por lei?
- 8) Quais são as principais atribuições do CME?
- 9) Acredita que os segmentos/entidades presentes no CME são suficientes para representar os interesses e necessidades do município?
- 10) Qual o segmento ou entidade que não está presente no CME e que poderia contribuir para ampliar a diversidade dos grupos representados?
- 11) A sociedade se interessa ou procura saber sobre as deliberações do Conselho?
- 12) O Conselho adota algum tipo de divulgação das suas deliberações e ações para a sociedade?
- 13) Você como conselheiro (a) divulga as ações ou informa sobre as reuniões do Conselho para a sua entidade? Como?
- 14) E para a sociedade em geral? Como?
- 15) Considera necessária a realização de capacitação de conselheiros?
- 16) O setor que você representa tem alguma reivindicação direcionada ao CME?
- 17) Que funções (consultiva, normativa, deliberativa...) o CME mais exerce? Por quê?
- 18) As decisões do CME são deliberadas de forma democrática, isto é, todos os segmentos tem voz no CME?
- 19) A frequência das reuniões é adequada para discutir e deliberar sobre todos os assuntos em pauta?
- 20) Como é o relacionamento do CME com a Secretaria Municipal de Educação?
- 21) Como é a relação entre o Conselho e o Executivo? Existe cooperação?
- 22) Quais são os temas mais frequentemente debatidos no CME?
- 23) De que forma o CME tem influenciado as políticas educativas?
- 24) Em sua opinião, qual o papel do CME frente às novas políticas educacionais (Fundeb, PDE, Ensino Fundamental de 9 anos, Educação Inclusiva...).
- 25) Existem recursos destinados ao CME? Acha necessário? Por quê?