



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS - UFMG  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas  
Pós-graduação em Democracia Participativa,  
República e Movimentos Sociais

Adriana Malheiros Castro

**PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO NO  
CONSELHO DE EDUCAÇÃO DE GUANAMBI - BA**

Belo Horizonte

2015

Adriana Malheiros Castro

**PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO NO  
CONSELHO DE EDUCAÇÃO DE GUANAMBI - BA**

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

Orientadora: Debora Rezende

Belo Horizonte

2015



Universidade Federal de Minas Gerais  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH  
Departamento de Ciência Política  
Centro de Referência em Ciências Humanas - Sala 305 - Anexo  
Av. Antônio Carlos 6627 Pampulha - Campus Pampulha.  
Belo Horizonte/MG - CEP 31270-901  
E-mail: adm\_edist@fafich.ufmg.br TEL: (031) - 3409-5004

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

Ao 2º (segundo) dia do mês de março de 2015 (dois mil e quinze), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada "**PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO NO CONSELHO DE EDUCAÇÃO DE GUANAMBI - BA**" elaborada por **Adriana Malheiros Castro**.

A Comissão, composta pelos professores **Eduardo Moreira da Silva e Leonardo Barros Soares**, 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, 2 de março de 2015.

Eduardo Moreira da Silva (DCP/UFMG)

Leonardo Barros Soares (DCP/UFMG)

Aos meus filhos:  
Míriam, Maria Luísa  
e Ângelo Rafael pela  
paciência e dedicação.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, ser supremo que me presenteou com a vida.

A todos que contribuíram para a realização deste trabalho, fica expressa aqui a minha gratidão, especialmente: aos entrevistados e à Professora Débora Rezende, pela orientação e aprendizado.

Ao meu esposo, Valmir Rodrigues, pelo apoio e compreensão.

*Não há nada que tenha ocupado tanto meu pensamento quanto a educação. Não acredito que exista coisa mais importante para a vida dos indivíduos e do país, que a educação. A democracia só é possível se o povo for educado. Mas ser educado não significa ter diploma superior. Significa ter a capacidade de pensar. (Rubem Alves, 2002).*

## RESUMO

Este trabalho apresenta uma pesquisa para se pensar como a participação e a representação se manifestam no Conselho Municipal de Educação de Guanambi-Ba. Seu desenvolvimento foi perpassado por questões acerca da democracia no Brasil e de como a mesma vem ganhando terreno a partir das instituições participativas espalhadas pelo país afora. Fato que vem contribuindo significativamente para a efetivação e implementação de políticas públicas que atendam de forma coerente e adequada aos cidadãos e cidadãs brasileiras. A pesquisa teve como objetivo descobrir como se dão os processos de participação e representação no Conselho Municipal de Educação de Guanambi. Para tanto, foi desenvolvida uma pesquisa de campo com uma abordagem qualitativa, cujos instrumentos utilizados foram: entrevista semiestruturada e conversas informais com representantes (conselheiros) e representados (professores, discentes e docentes do ensino superior, diretores municipais, unidades executoras), bem como visitas às escolas para entrevista e conversa com professores e diretores sobre a atuação do conselho de educação e, entrevista com a secretária executiva do Conselho. Os resultados retratam que o Conselho de Educação de Guanambi é uma instituição participativa diversificada, que abarca vários segmentos da sociedade civil, com pluralidade de ideias, de comprometimento e de conhecimento entre os conselheiros, uma vez que esses, em sua maioria, são sujeitos bastante envolvidos com a educação do município percebe-se que quanto maior a sua formação e experiência na área educacional, mais comprometidos são. Ficou evidente ainda, que boa parte de seus representados, sentem-se de fato representados e avaliam participação de seu representante como boa. No entanto, os próprios conselheiros perceberam que sua participação e sua representação precisam ser repensadas e melhoradas.

**Palavras-chave:** democracia; participação; representação; instituições participativas; conselho de educação.

## ABSTRACT

This work presents a research to think how the participation and the representation are manifest in the Municipal Board of Education of Guanambi-Ba. Developing by questions about democracy in Brazil and how it is developing from the participatory institutions spread around the country. It has contributed significantly to the execution and implementation of public policies that they reach the consistent and appropriate form for the Brazilian citizens. The goal of it was to find out how the processes of participation and representation in the Municipal Board of Education of Guanambi. Then, it was developed a field with a qualitative approach, whose instruments were: semistructured interview and informal conversations with representatives (councilors) and represented (teachers, students, and teachers in higher education, municipal directors, executive units) as well as visits to schools to interview and talk with teachers and principals about the performance of the board of education, and an interview with the executive secretary of the board. Results indicate that the Board of Education is a diversified and participatory institution, that get to involve various segments of civil society, with plurality of ideas, of commitment and knowledge among members, most of the case, people are extremely involved with the education of the municipality. How bigger the training and experience in education, they are more committed. It was evident also that their constituents feel the reality represented and they evaluated their participation as good. However, the own members realized that their participation and their representation need to be rethought and improved.

**Keywords:** democracy; participation; representation; participatory institutions; board of education.

## **LISTA DE SIGLAS**

GEPE - Grupo de Estudos sobre Políticas Públicas Educacionais

PME - Plano Municipal de Educação

PAR - Plano de Ações Articuladas

FUNDEB - Fundo Nacional de desenvolvimento da Educação Básica

UNCME - União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

UNDME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

UNEB - Universidade Estadual da Bahia

IF Baiano - Instituto Federal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Ead - Educação à distância.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2 DEMOCRACIA: CONSIDERAÇÕES E ELEMENTOS BÁSICOS.....</b>	<b>14</b>
2.1 Democracia Participativa.....	15
2.2 Democracia Representativa.....	20
2.3 Articulação entre participação e representação.....	23
2.4 Instituições participativas.....	25
2.4.1 <i>Conselhos gestores de políticas públicas</i> .....	26
2.4.1.2 Conselhos de educação.....	27
<b>3 O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE GUANAMBI – BA: sua história e atuação.....</b>	<b>31</b>
3.1 Histórico da criação e implantação.....	31
3.2 Estrutura e funcionamento.....	32
3.3 Composição.....	33
3.4 Ações desenvolvidas.....	34
<b>4 A PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO NO INTERIOR DO CONSELHO DE EDUCAÇÃO DE GUANAMBI – BA.....</b>	<b>37</b>
4.1. O primeiro lado da moeda: a participação e representação no interior do conselho: como elas são percebidas pelos conselheiros.....	39
4.1.1 Processo de indicação dos conselheiros, relação com a educação e a relação entre Estado e sociedade.....	39
4.1.2 Participação e representação e possíveis melhorias para sua efetivação sob o olhar dos conselheiros.....	41
4.2 O segundo lado da moeda: o olhar dos representados sob a representação e a participação no interior do Conselho.....	45
4.2.1 O que dizem os representados sobre participação e representação..	45
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>48</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>50</b>
<b>APÊNDICE A.....</b>	<b>54</b>
<b>APÊNDICE B.....</b>	<b>55</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Os Conselhos de Educação são instâncias de participação e representação, em que a sociedade civil organizada pode se manifestar, dar sua opinião e participar efetivamente dos rumos da educação de seu país, estado ou município. O Conselho é um órgão público voltado para garantir um direito constitucional da cidadania, neste caso, o direito à educação pública e gratuita de qualidade.

Dessa forma, percebe-se que os Conselhos de Educação vêm desde muito tempo desempenhando um papel importante frente às grandes mudanças e discussões acerca da educação no Brasil. Esse papel tem sido desenvolvido com responsabilidade, comprometimento e lisura de modo que seus frutos aparecem em muitas das políticas públicas educacionais.

Mediante essa perspectiva, estudar e pesquisar o Conselho Municipal de Educação de Guanambi sempre foi um desejo, um anseio, justamente por acompanhar de perto o trabalho desenvolvido por este conselho e acreditar ser relevante uma pesquisa que detecte como a participação e a representação se manifestam no Conselho e de como essas formas democráticas contribuem para que o mesmo seja mais democrático e de fato desenvolva a sua função de mobilização e controle social.

Desse modo, o CME de Guanambi foi pesquisado para verificar se ele tem desempenhado esse papel de mediador entre a sociedade civil organizada e o Estado, se tem defendido de fato o direito à uma educação de qualidade, se tem zelado pelo andamento e aplicabilidade de políticas públicas educacionais no município de Guanambi de modo a garantir que a educação oferecida seja uma educação que não apenas se preocupe com a parte burocrática, mas que, sobretudo, se preocupe em formar cidadãos conscientes de seu papel de transformar e agir sobre a sociedade em que está inserido. E acima de tudo se seus representantes têm participado de fato e não apenas de direito, e se os representados se sentem de verdade representados pelos seus pares.

Portanto, acredita-se que este trabalho de pesquisa também fomentará na sociedade civil o interesse, o comprometimento e a participação efetiva nos rumos da educação pública municipal. Além é claro, de poder estar junto ao Conselho somando forças. A partir dessa pesquisa constatar-se-á, se o CME tem

desempenhado suas funções: fiscalizadora, mobilizadora, normativa e deliberativa de forma coerente e de modo a defender o interesse público no que tange à educação ou tem se tornado apenas um órgão burocrático com publicação de pareceres e resoluções atendendo muitas vezes ao interesse do poder Executivo Municipal. E ainda, se tem acompanhado o desenvolvimento de políticas públicas educacionais cumprindo a função de *accountability*.

A pesquisa teve como objetivo descobrir como se dão os processos de participação e representação no Conselho Municipal de Educação de Guanambi. O tipo de pesquisa desenvolvida foi a de campo com abordagem qualitativa. Os instrumentos utilizados foram a entrevista semiestruturada e conversas informais com representantes (conselheiros) e representados (professores, discentes e docentes do ensino superior, diretores municipais, unidades executoras). Os procedimentos realizados na pesquisa perpassaram também por visitas às escolas para entrevista e conversa com professores e diretores sobre a atuação do conselho de educação e por fim uma entrevista com a secretária executiva do conselho.

O trabalho foi dividido em quatro capítulos, a saber:

Capítulo I: Democracia: considerações e elementos básicos - neste primeiro capítulo há uma breve discussão sobre a democracia, lembrando um pouco a história democrática do nosso país. Apresentação dos elementos da democracia: a participação e a representação, sob a forma de democracia representativa e participativa e como essas duas formas devem se articular para que o processo democrático seja efetivo, desmistificando a ideia de que a representação deve ser superior à participação ou vice-versa, defende-se a ideia que as duas andam juntas e são inseparáveis.

Ainda neste capítulo desenvolve-se uma pequena explanação sobre as instituições participativas atendo-se aos conselhos de educação.

O Capítulo II: trata basicamente do objeto de pesquisa: o Conselho Municipal de Guanambi discorrendo sobre sua história de criação, composição, desafios, funcionamento e ações desenvolvidas.

Capítulo III: Participação e Representação no interior do Conselho de Educação de Guanambi- Ba – neste capítulo se apresenta a pesquisa propriamente dita. Discorre-se sobre o seu resultado, através das análises das entrevistas e das conversas informais realizadas. Apresenta-se como a participação e a

representação se manifestam no CME e apontam-se os avanços e desafios que o conselho precisa enfrentar para que esses elementos democráticos sejam efetivos no seu interior. Apresentam-se ainda as sugestões que os próprios atores desses processos fazem para melhorar a manifestação da participação e da representação dentro dessa instituição participativa e para a mobilização para um maior envolvimento da sociedade civil.

Como embasamento teórico discorre-se e dialoga-se com alguns pesquisadores e teóricos: Avritzer (2000, 2003, 2007, 2009); Anastasia (2001); Faria (2007, 2008, 2010); Gadotti (2013); Lüchmann (2007); Borba (1998); Tatagiba (2002, 2005, 2006, 2012); Pateman (1992); Cunha (2006, 2009); Cury (2006); Santos (2003, 2007, 2012) entre tantos outros.

E para concluir o trabalho são feitas as considerações finais onde se declara a satisfação em realizar a pesquisa e se expressa a percepção da participação e da representação no CME de Guanambi.

## 2 DEMOCRACIA: CONSIDERAÇÕES E ELEMENTOS BÁSICOS

A democracia foi uma das conquistas que mais custou ao povo brasileiro. Após um período de torturas, opressões, sofrimentos, violação dos direitos de se expressar e de ir e vir, de muito sangue ser derramado, de muitas famílias serem separadas pelo exílio pôde-se vislumbrar um novo caminho, uma esperança: a tão sonhada e desejada democracia. Para Amartya Sen (apud, Avritzer & Santos, 2003. p.3), o acontecimento mais importante do século XX foi a emergência da democracia, a democracia foi o assunto mais debatido e discutido desse século. Avritzer & Santos (2003) citam os autores WILLIAMS, 1976; MICPHERSON, 1972 falando da deseabilidade da democracia afirmando que :

[...] esse debate iniciara-se no século XIX, pois, até então, e por muitos séculos a democracia tinha sido considerada consensualmente perigosa e, por isso, indesejada. O seu perigo consistia em atribuir o poder de governar a quem estaria em piores condições para fazê-lo: a grande massa da população, iletrada, ignorante e social e politicamente inferior (WILLIAMS, 1976 p. 82; MICPHERSON, 1972; apud Avritzer & Santos (2003, p.11).

Com o advento da democracia ocorre a soberania popular, isto é, o povo passa a ser soberano, a fazer parte das decisões políticas. No entanto, infelizmente, ao longo da história da democracia, a soberania do povo se restringiu apenas ao momento das eleições. Pode-se dizer que a democracia ainda é uma forma de governo recente. Após a segunda grande guerra os países derrotados fazem da democracia a sua forma de governo, entretanto, de forma muito restrita com pouca participação do povo, uma democracia elitista, na qual a preocupação maior é o jogo político de interesses.

A democracia que então se estabelece no pós-guerra é uma democracia que Santos (2007) chama de democracia de baixa intensidade<sup>1</sup>, ou seja, a participação dos cidadãos nas decisões políticas é muito fraca e tímida.

---

<sup>1</sup> A expressão “democracia de baixa intensidade” foi elaborado por Boaventura de Souza Santos. Esse tipo de democracia está meramente ligada aos sistemas representativos, sendo que a participação é restrita e se apresenta de forma que se reduz apenas ao momento das eleições. Para um maior aprofundamento sobre as democracias de baixa e alta intensidades ver Santos, Boaventura de Souza. Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social. São Paulo: Boitempo, 2007.

Com o aumento do nível de informação dos cidadãos nos anos 60 um novo cenário se desdobra. As pessoas começaram a se interessar pelos seus representantes, querem saber o que eles fazem, surgindo, assim, uma crise de representação. Os indivíduos agora não querem apenas votar, como também participar efetivamente na vida política. A partir daí há uma redefinição da representação e da participação, que aprofundaremos no próximo capítulo.

Sabe-se que a democracia é melhor praticada quando for pela participação do cidadão. Não tem nenhum sentido dizer que o Brasil é um país cuja forma de governo é a democracia se não tiver o envolvimento, o comprometimento e a participação efetiva do cidadão nas decisões políticas para melhoria das políticas públicas, ouvindo e dialogando com quem e para quem elas são implantadas: o povo.

No Brasil a democracia foi retomada por meio de mecanismos como o voto, os partidos e os novos canais participativos. Quando falamos de democracia de baixa intensidade citamos como exemplo a venda de votos, a cooptação e a corrupção ações ainda presentes em nosso país em pleno século XXI. Esses exemplos não podem gerar pensamentos de que o Brasil não é um país democrático, pois, a democracia não é algo pronto e acabado, é construída passo a passo e os cidadãos e cidadãs brasileiros não podem ser ingênuos em acreditar que todos pensam e agem de forma democrática, aparecem os abusos e a democracia existe exatamente para combatê-los. Os diversos sistemas democráticos são sempre concretos, inefáveis em blocos por outros Estados e sempre melhoráveis. A democracia é um sistema perpetuamente inacabado (DUSSEL, 2007: 147). O desafio, no entanto, não só para o Brasil, como também para toda a América Latina é o de transformar a democracia eleitoral, o simples fato de escolher um representante, numa democracia cidadã na qual o cidadão participa efetivamente desenvolvendo suas capacidades.

## **2.1 Democracia Participativa**

A democracia participativa é aquela assentada na ideia de que compete aos cidadãos, no seu conjunto, a definição e autorização das decisões políticas

(LÜCHMANN, 2007, p 139). Esse tipo de democracia se desenvolve com participação efetiva dos atores envolvidos no processo.

Aqui, pode-se dizer, a busca é por uma democracia de alta intensidade<sup>2</sup>, que se contrapõe à de baixa intensidade, pois o fato de se afirmar que a participação existe não garante a sua efetivação, ou ela pode aparecer com déficits significativos para o exercício da cidadania e da democracia. Os conceitos de participação abordados neste capítulo partem do pressuposto de que participar não é unicamente colocar seu nome à disposição de alguma instituição participativa (de um movimento social, sindicato, associação, conselho de políticas públicas, etc) ou estar presente nas reuniões. Participação é pensada no sentido de se envolver com as questões que dizem respeito a todos, é ter comprometimento, envolvimento e ter sentimento de pertença à causa em questão.

Segundo Pateman (1992, p.142), a participação é educativa e promove, por um processo de capacitação e conscientização (individual e coletiva), o desenvolvimento da cidadania, cujo exercício configura-se como requisito central na ruptura com o ciclo de subordinação e de injustiças sociais. Pois quanto mais o indivíduo participa, mais apto e hábil ele fica para participar (Pateman, 1992, p. 12)

Na democracia, o povo pode e deve participar das decisões políticas de seu país, debater e discutir as políticas públicas e esse exercício começa a partir das pequenas discussões, debates realizados pelos diversos mecanismos de participação social. Mas isso simplesmente não basta para que o exercício da democracia cidadã se concretize. Faz-se necessário ir mais longe, como afirma Cruz (2008):

A simples participação em debates pode até servir como exercício democrático e, sob este ângulo, é um importante instrumento de aprendizado político. Mas, do ponto de vista de sua efetividade pode não se transformar em pleno exercício de poder por parte da população o que também acaba por comprometer a continuidade das ações e por fortalecer o sentido de legitimidade política. (p. 213)

---

<sup>2</sup>A democracia de alta intensidade é aquela onde a participação é efetiva, os cidadãos participam das decisões políticas e sociais. Esse tipo de democracia inclui os mais variados grupos sociais de modo a garantir-lhes direitos iguais de representação e participação proporcionando-os viverem numa sociedade de fato e de direito democrática.

A questão da participação no Brasil começa a partir de 1980 tendo como marcos:

- I) o surgimento dos movimentos sindicais que nasceram com a eferescência da industrialização, ou seja, os trabalhadores começam a se organizar para discutir e pensar sobre seus direitos enquanto classe trabalhadora;
- II) nascimento dos movimentos eclesiais de base por influência e mobilização da Igreja Católica;
- III) movimentos de profissionais públicos;
- IV) movimento de mulheres, entre outros<sup>3</sup>.

A participação passou a ter legitimidade com o advento da Constituição de 1988, quando uma nova legislação foi implementada, viabilizando a abertura de novos canais institucionais de participação (FARIA, 2008, p 79). A Constituição de 88 é um marco na história da democracia em nosso país, por ter dado uma nova roupagem ao seu processo político-social. No entanto, sabe-se bem, que isso não aconteceu de um dia para o outro. Antes, porém, veio o golpe militar e o país passou a viver sobre o julgo da ditadura militar, nesse período muitas lutas, manifestações e protestos foram travados, pois o golpe cerceou o direito à participação e aniquilou a soberania popular.

No que diz respeito à ditadura, muitas pessoas se manifestaram, queriam um país democrático, desejavam fazer parte das decisões políticas e construir uma sociedade mais justa, no mínimo mais igualitária de modo que se dizimassem as desigualdades sociais e todos os cidadãos pudessem gozar dos mesmos direitos. Todas essas questões foram resgatadas com a promulgação da Constituinte de 88, que ficou conhecida como *Constituição Cidadã*, justamente por atender aos anseios da população. Discorrendo sobre a influência da CF (Constituição Federal) para a participação Dagnino (2006, p. 49; *apud* Santos, 2012), salienta que:

[...] ela (a participação) se concretizou institucionalmente na constituição de 88 que ao consagrar o princípio da participação no exercício do poder no seu artigo 1º, abriu caminho para a implementação de instâncias participativas de vários tipos, tais como Conselhos Gestores e os Orçamentos Participativos. (p.18)

3 Para aprofundar melhor sugerimos a leitura do artigo decorrente do projeto de pesquisa: “Atores sociais em movimento: complexidade e desdobramento da participação em conselhos”, que tem como título “A participação nos conselhos: mudanças e desafios nas organizações sociais”, da base de pesquisa Estada e Políticas Públicas – DPP- UFRN. 2)

Santos e Avritzer (2003) mostram que a motivação pela participação no Brasil é parte de uma herança comum do processo de democratização que levou atores sociais democráticos, especialmente os oriundos dos movimentos comunitários, a disputar o significado do termo participação.

Essa participação política no Brasil democrático, segundo Avritzer (2007), tem sido marcada por dois fenômenos importantes: a ampliação da presença da sociedade civil nas políticas públicas; e o crescimento das chamadas instituições participativas. Esses fenômenos têm feito a diferença na questão da democracia do país, concomitantemente, pela efetiva participação do cidadão nas políticas públicas e tem até certo ponto, permitido uma boa abertura na discussão dos assuntos que são do interesse e da necessidade das camadas populares, discussões fortes que têm alguma influência em determinadas políticas públicas implantadas no país, o que não é ainda suficiente, é claro, mas já é obviamente um caminho.

Segundo Gohn,( 2007, p. 6),

Compreender o processo de ampliação dos canais de participação no Brasil, e sua presença na construção das políticas públicas, é perceber o movimento de democratização do país, reconhecendo as lutas dos movimentos sociais no alcance dos direitos sociais e cidadania.

Nesse contexto, a institucionalização de arenas participativas indica uma expansão de recursos disponíveis aos cidadãos para influenciar as políticas públicas nos diferentes níveis e áreas de atuação dos governos (ANASTASIA, 2001, p. 18).

Participar significa influir diretamente nas decisões e controlar as mesmas (UAMPA, 1986; SILVA, 2001). Dessa forma não cabe mais aquela participação limitada ou condicionada a algum tipo de interesse particular. A participação exige comprometimento com a causa coletiva, com o bem estar de todos. Participação que tenha o que dizer e que não apenas aprova ou aceita a proposta do Estado, mas que antes de tudo, discuta propostas, defina e delibere ouvindo a todos os interessados para que a política pública que será a partir dela implantada seja para todos e não para poucos.

A participação é um dos requisitos pelos quais o ser humano se realiza e se desenvolve socialmente, porque fica em constante interação com o outro. De acordo com o Módulo II de formação dos Conselhos dos direitos no Brasil a:

Participação pode ser compreendida como um processo no qual homens e mulheres se descobrem como sujeitos políticos, exercendo direitos políticos, ou seja, uma prática que está diretamente relacionada à consciência dos cidadãos e cidadãs, ao exercício da cidadania, às possibilidades de contribuir com processos de mudanças e conquistas. [...] (p. 2)

No que se refere à participação, não se pode deixar de remeter-se às instituições participativas. Assim, pensa-se nos orçamentos participativos e nos conselhos gestores de políticas públicas como exemplos instâncias de participação. Por instituições participativas entendem-se formas variadas de engajamento de cidadãos comuns ou da sociedade civil organizada nas decisões sobre política. Conforme Tatagiba e Teixeira (2006), as experiências participativas no Brasil acabam ficando na “periferia do sistema” afetando pontualmente uma ou outra política setorial, a depender da vontade política dos governos e ou do poder da pressão da sociedade organizada. Os orçamentos participativos podem ser encaixados nessa perspectiva, pois para que aconteçam dependem da vontade política de quem está no Poder. Os conselhos gestores, por sua vez, mobilizam a sociedade civil e fazem a pressão para que o governo implante determinada política setorial e atenda a um determinado segmento social, infelizmente isso nem sempre acontece, muitas vezes os governos não cedem às pressões das manifestações participativas, ao contrário, as ignora ou se mantém indiferente a elas.

No processo democrático atual se percebe várias experiências exitosas de participação espelhadas pelo país afora: os Orçamentos Participativos, os Conselhos, as Conferências Nacionais e as Audiências Públicas. Essas experiências têm feito do Brasil um dos países com maior nível de participação da América Latina. Isso graças à Constituição Federal de 88 que foi capaz de incorporar novos elementos culturais surgidos ao nível da sociedade na institucionalidade emergente, abrindo espaço para a prática da democracia participativa (SANTOS e AVRITZER, 2003)

No que diz respeito à participação dentro de um sistema político democrático algumas considerações devem ser pontuadas, uma delas é a burocratização da participação, ou seja, transformar a participação numa simples burocracia. Muitos dos governos no Brasil infelizmente fazem isso. Isso acontece quando os conselhos gestores de políticas públicas são constituídos nos municípios apenas como um processo burocrático, ou seja, como uma exigência legal para que os recursos da

União sejam repassados. Ou simplesmente como um órgão que delibera de acordo com os interesses do governo, sem discutir, ou debater com os seus pares. Tatagiba e Almeida fazendo referência ao que diz Moroni, (2011; apud Tatagiba & Almeida, 2012, p.20-21) lembram que:

[...] esses espaços institucionalizados precisam ser tensionados pelas lutas sociais, inclusive os espaços participativos. Não ocorrendo isso, acontece o que vemos hoje, esses espaços deixam de ser espaços de disputas políticas e passam a ser espaços burocráticos ou de ocupação de posição. Isso é a morte dos processos participativos.

Outra questão a ser pontuada é a do silenciamento e manipulação das instituições participativas. Remete-se aqui aos casos de cooptação e corrupção que aparecem até mesmo dentro das instituições participativas. Para Faria (2007) as:

políticas públicas participativas deixam de ser indutoras de uma inclusão política mais ampla, servindo tão somente para cumprir os requisitos legais ou promessas de um discurso sem conteúdo prático.(FARIA, 2007, p. 85)

Dessa forma, as instituições de políticas públicas participativas que deveriam defender o direito e ser a voz dos mais fracos acabam cedendo às pressões, sendo cooptadas e aceitando as benesses oferecidas pelo poder, desconfigurando o seu papel participativo.

Assim sendo, a participação torna-se um elemento crucial para que a democracia se desenvolva de forma coerente. “O objetivo principal da participação é o de facilitar, tornar mais direto e mais cotidiano o contato entre cidadãos e as diversas instituições do Estado, e possibilitar que essas levem mais em conta os interesses e opiniões daqueles antes de tomar decisões ou de executá-las”. (BORJA, 1988, p.18). Dessa forma as instituições participativas precisam urgentemente compreender a importância da participação e de sua atuação para que o processo democrático se concretize.

## **2.2 Democracia Representativa**

A democracia como sistema de governo é estritamente representativa, no Brasil, por exemplo, a nossa democracia é exercida via representação, ou seja, o

povo elege representantes no poder Executivo e Legislativo para governar em todos os âmbitos da federação: nacional, estadual e municipal. Assim, a democracia é exercida pelos representantes que falam e agem em nome de seus representados (ao menos assim deveria ser).

O artigo 1º da Constituição Federal de 88 em seu parágrafo único legitima que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Constituição Federal, 88). Isto posto, a participação do povo se dá de duas formas: direta através da participação ou indireta através da representação. O conceito de representação trazido no bojo desse trabalho não será o de simplesmente escolher um representante, ou seja, o exercido no momento das eleições, antes será um conceito ampliado de representação. Segundo ARAUJO; SANTOS & MOURA, (2009):

Representar é “fazer às vezes do outro”, quando alguém se coloca enquanto representante de uma entidade da sociedade civil o faz em nome da entidade, e não enquanto indivíduo, responde a entidade visando o bem coletivo. O representante deve agir em benefício do interesse dos representados. A boa representação concentra a linha tênue do conhecimento de interesse dos representados e a capacidade de negociação. (p. 4)

Uma representação em que os representados se sintam de fato e de direito representados de modo que seus anseios e necessidades sejam pontuados e discutidos e o representante, por sua vez, tenha compromisso e não tome decisões nem delibere em causa própria.

A representatividade é tão importante ao desenvolvimento da democracia quanto a participação. Segundo Robert Dahl (1991; apud Avritzer & Anastasia, 2006), foi a invenção da representação que permitiu a vigência da democracia nas sociedades contemporâneas, que são complexas e heterogêneas, compostas por milhões de pessoas e atravessadas por múltiplas clivagens e fontes plurais de formação de identidades coletivas.

A representação está fortemente presente nos processos democráticos. Vive-se sob um regime representativo e escolhe-se os representantes por meio do voto, eles são eleitos para representar o povo nas esferas políticas. A teoria representativa começou a ganhar espaço, sabe-se, por exemplo, que instituições participativas ora antes vistas e estudadas sob a ótica da teoria participativa

passaram nos últimos anos a serem analisadas e entendidas pela ótica da representação, desse modo a representatividade está viva e ativa nos conselhos gestores, conselhos dos orçamentos participativos, conferências, audiências públicas, ouvidorias, etc.

As instituições participativas que emergiram no Brasil democrático implicaram em um aumento da representação, pelo fato de que os próprios atores sociais passaram a se denominar representantes da sociedade civil (AVRITZER, 2007). A partir de então, não só os sujeitos eleitos pelo voto, neste caso, os políticos, passaram a ser representantes, assim como também todos os cidadãos que se colocam a disposição para pensar as questões das políticas públicas nas diversas áreas e instâncias de participação. Cabe, no entanto, lembrar que esses cidadãos exercem representação porque esses espaços de participação não são amplos o suficiente para atender a um contingente maior de pessoas, nos conselhos, por exemplo, a participação está atrelada à representação de um determinado segmento da sociedade civil.

Dessa maneira, podemos dizer que a participação acontece via representação na maioria das instituições participativas, isso não diminui a capacidade do cidadão comum de participar quando o seu representante de fato o faz de modo interativo. O desafio do processo de representação é a articulação entre representante e representado, de maneira que ao representar o interesse de um determinado grupo ou questão o representante se coloque em nome de muitos. Sendo assim, o risco que os representados correm é o de cooptação de seu representante ou o mesmo se manifestar por conta própria atendendo a interesses particulares e de terceiros. No entanto, deve-se correr esses riscos, não se pode deixar de participar via representação com a desculpa de que os representantes muitas vezes não cumprem seu papel, precisa-se analisar caso a caso e não julgar isoladamente, sem analisar e conhecer o processo de interação entre representante e representado.

Portanto, em relação a representação é importante lembrar que é preciso desconstruir a ideia de representação baseada apenas pelo voto entre representantes e representados. É urgente discutir sobre duas questões que permeiam a representação: a primeira delas é a necessidade de extensão da representação, ampliar o seu espaço de ação; a segunda é trabalhar o ceticismo por

parte dos representados em relação aos representantes por conta da corrupção e da desconfiança no sistema político, pois ambos têm gerado no cidadão descrédito na atuação de seus representantes e por isso tem enfraquecido consideravelmente o processo de representação no país. Essas questões hoje aparecem como os maiores desafios da democracia representativa.

### **2.3– Articulação entre participação e representação**

No cerne da democracia o caminho é o da articulação entre participação e representação. Essa articulação se dá nas instituições de conexão como nos orçamentos participativos e nos conselhos, onde a decisão precisa articular representação e participação.

Nesse tópico há uma pequena discussão sobre dois modelos democráticos: o representativo e o participativo e para melhor compreendê-los utilizaremos os conceitos e considerações trazidos por Held (1997; apud: SAMPAIO, 2006):

Os modelos podem ser razoavelmente divididos em dois tipos mais amplos: democracia direta ou participativa (um sistema de tomada de decisões sobre assuntos políticos no qual os cidadãos estão diretamente envolvidos) e a democracia liberal ou representativa (um sistema que envolve “oficiais” eleitos que tomam para si a tarefa de “representar” os interesses e ou pontos de vista dos cidadãos dentro do quadro de “referência da lei”). (p 4-5)

Não existe democracia sem participação e sem representação, ela só se consolida com a articulação efetiva entre esses dois elementos. O interesse pela participação é histórico no processo de democratização e fez com que sujeitos sociais se mobilizassem através dos movimentos comunitários e comesçassem a disputar o significado da palavra participação. Para Avritzer & Santos (2003, p. 38),

Com isso surgem formas efetivas de combinação entre elementos da democracia participativa e representativa. Temos, portanto, no caso brasileiro, uma primeira forma bem sucedida de combinação entre os elementos da democracia participativa e representativa que é o orçamento participativo.

A representação e a participação num processo democrático andam juntas, não há supremacia de uma sobre a outra. Segundo Lüchmann (2007, p.157) “a participação não substitui, mas reconfigura a representação, constituindo-se a

participação em chave da boa representação”. O que precisamos pensar a partir disso é como articular as diferentes formas de participação com a representação. A legitimidade da representação está na atuação efetiva dos representantes, ou seja, na participação, por isso, elas estão interligadas. Segundo Cunha (2009):

A representação, portanto, necessita de um *continuum* com a participação, sendo um curso de ação, uma prática política de interação entre cidadãos que vai além do voto e que se sustenta numa relação de confiança que decorre do controle dos cidadãos sobre os representantes e da prestação de contas que estes prestam àqueles. (p.59)

Mediante essa perspectiva, Rabat (2010, p.21) argumenta que “enquanto a ênfase na representação tende a fazer convergir todos os processos políticos para os representantes eleitos, a ênfase na participação tende a colocar no mesmo plano de atuação todos os cidadãos”. Os atores da representação e da participação se diferem, mas o objetivo de ambos é o mesmo, defender os direitos do coletivo em determinada política pública, ouvindo os interessados e atendendo aos seus anseios e necessidades. Duas correntes de democracia são apresentadas: democracia representativa em que o ponto alto é o processo eleitoral e; democracia participativa a qual busca ampliar as responsabilidades políticas, estendendo-as em grau e número – os espaços e os sujeitos da deliberação pública. (LÜCHMAN, 2007, p. 140).

Para Moacir Gadotti (2013, p. 3), a democracia participativa não concorre com a representativa: elas se complementam, se fortalecem, aproximando o cidadão do Estado. Nessa perspectiva de complementaridade e não de concorrência entre a democracia representativa e participativa CELIBERTI (2005) acrescenta que:

A democracia participativa não substitui a representativa, mas o Estado precisa ser mais participativo para radicalizar a democracia. Nesse processo as organizações e movimentos sociais são imprescindíveis. A democracia representativa, a democracia eleitoral tal como existe, é incapaz de sustentar a democracia como sistema, senão articulada com uma forte participação cidadã e, portanto, com uma democracia participativa que amplie o debate sobre as prioridades e urgências da agenda social e econômica dos cidadãos e cidadãs. ( p. 56)

A união entre a participação e a representação política vem sendo apontada pela literatura como uma das formas que é, efetivamente, capaz de reavivar o

relacionamento entre Estado e sociedade (Anastasia, 1997, 2005; Avritzer, 2003, 2004; Souza, 200; apud Côrrea,p.37).

Enfim, as considerações de representação e participação aqui referendadas serão voltadas para o modo de como esses dois modelos democráticos aparecem e se manifestam dentro das instituições participativas, como os conselhos de políticas públicas, mais especificamente, do Conselho de Educação de Guanambi – Ba.

## **2.4 Instituições participativas**

Antes de falarmos sobre os conselhos de educação é melhor compreendermos as instituições participativas. Elas são espaços públicos de representação e participação nas decisões para as políticas públicas em diversas áreas: saúde, educação, assistência social, meio ambiente, cidades, etc.; Para Faria (2010): “essas novas experiências estabelecem um “sistema integrado de participação e deliberação” ao congregarem esforços de mobilização e representação, em um processo dialógico em torno da definição de uma determinada política”. Por instituições participativas entende-se formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas. (AVRITZER, 2009).

As instituições participativas no Brasil nasceram da luta e das reivindicações dos movimentos sociais que se organizaram antes mesmo da promulgação da Constituição Cidadã de 1988. Com a implantação da Constituição Federal as instituições participativas ganharam força e hoje funcionam a todo vapor. Entretanto, o sucesso dessas instâncias de participação se deve a muitos fatores: atuação consciente e responsável de seus representantes, a participação da sociedade civil e o comprometimento do Estado em promovê-las. Para Avritzer (2009) a constelação de forças sociais assume um outro caráter. Este autor sustenta que o sucesso das instituições participativas depende de um tipo específico de interação entre sociedade civil e sociedade política, a saber, “uma interação específica entre vontade política para iniciar um processo participativo e a capacidade dos atores da sociedade civil em apoiar tais instituições” (apud Faria & Ribeiro, 2010 p. 13).

Entre as instituições participativas de destaque no Brasil temos: os orçamentos participativos, as conferências (nacionais, estaduais e municipais), as audiências

públicas, os fóruns de discussões, os conselhos gestores de políticas públicas, este último é o que terá a atenção.

#### **2.4.1 Conselhos gestores de políticas públicas**

Os Conselhos de políticas públicas existem no Brasil antes dele ser um país democrático. Antes estes conselhos atendiam as áreas de saúde e de educação, mas é bom lembrarmos que eles não eram constituídos de forma democrática, nem muito menos participativa, geralmente quem participava desses conselhos eram pessoas classificadas como aptas a ocuparem o cargo de conselheiros. Essa aptidão se dava pelo nível intelectual e pelo prestígio em determinada área, ou ainda pelo interesse do Estado, ou seja, do gestor público. CUNHA (2006) argumenta que:

Os colegiados constituídos com o formato de conselhos e com o papel de consulta e acessória aos governantes têm existido desde a Antiguidade e foram criados por motivações e com os objetivos diversos. Na maioria dos casos reuniam pessoas reconhecidas por suas capacidades e seu conhecimento especializado em áreas consideradas estratégicas, que podiam não só fornecer informações de todo tipo ao governante, como também aconselhá-lo para a tomada de decisões. (p.112) [...] estes conselhos diferem substancialmente daqueles constituídos durante a década de 1930 por terem poder de tomar decisões vinculantes e autonomia na representação, pois os mandatos dos membros não se subordinam ao poder público; pela democratização na composição, que passa a incluir membros de organizações sociais; pela forma como articulam participação e representação; por incorporarem práticas oriundas das organizações sociais. (GONZÁLEZ, 2000; CUNHA, 2004; AVRITZER, 2009 p. 129; apud, CUNHA, 2006, p 129)

Hoje o cenário é outro, os conselhos gestores se configuram de maneira bem diferente, são compostos por cidadãos eleitos pelos seus pares para representá-los, e o governo Federal, por sua vez, para garantir a participação e a representação nesses espaços exige a sua constituição e o seu funcionamento efetivo para a liberação de verbas da União aos municípios. Conforme assegura Avritzer (2000, p. 18),

Os conselhos são “instituições híbridas” na medida em que são formadas em parte por representantes do Estado, em parte por representantes da sociedade civil, com poderes consultivos e ou deliberativos, reúnem, a um só tempo, elementos da democracia representativa e da democracia direta.

Os conselhos gestores são espaços efetivos de processos de participação e representação. A participação ocorre de forma indireta via representantes dos mais variados segmentos da sociedade civil organizada, exceto nos Conselhos de Educação e de Assistência Social. A configuração dos conselhos conjuga os aspectos de participação e representação, pois atuam pela via de representação. (Managnagno & Dombrowski, 2011 p. 1 No caso específico dos conselhos é importante que a interação entre participação e representação aconteça através da comunicação entre representantes e representados, se esses dois sujeitos não dialogam a participação e a representação dentro do conselho gestor será prejudicada e o conselho não conseguirá desenvolver plenamente suas funções. Por isso é necessário que ambos tenham um relacionamento aberto por meio do diálogo e da mediação dos interesses coletivos

Os conselhos constituem, no início deste novo milênio, a principal novidade em termos de políticas públicas. (GOHN, 2003; p. 7). Eles são uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo. (TATAGIBA, 2005)

#### **2.4.1.2 Conselhos de educação**

No século XIX já havia alguns conselhos no Brasil, entre eles o Conselho de Educação da Bahia. Silva (2006) parafraseando Wanderlei (2000) diz que:

Mesmo que a proposta de descentralização através dos conselhos municipais tenha surgido na Bahia, graças a Anísio Teixeira, o primeiro Conselho Municipal é criado somente em 1987, na cidade de Salvador, vindo em seguida, o de Vitória da Conquista e Simões Filho em 1992, e a partir de 1996 passaram a funcionar os Conselhos Municipais de Barreiras, Paripiranga, Guanambi e Camaçari (p. 41)

No século seguinte, eles ganharam destaque primeiramente com a Constituição Federal e logo depois com a Lei 9.394/96 – a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – a chamada LDB – que legitima a gestão participativa e democrática na educação dando notoriedade aos conselhos de educação que são instâncias de participação e representação, onde a sociedade civil organizada pode se manifestar, dar sua opinião e participar efetivamente dos rumos da educação de seu país, estado ou município. O Conselho é um órgão público voltado para garantir

um direito constitucional da cidadania, neste caso, o direito à educação pública e gratuita de qualidade. Para Sales (2005):

Os Conselhos, que na sua origem pretendiam substituir a democracia parlamentar representativa por uma democracia mais ampliada, ao serem implantados no Brasil, passaram a ser um dos instrumentos de democracia representativa, sem deixar, entretanto, de ser uma tentativa de democracia ampliada. [...] (p.33, apud; SILVA, 2005:38)

Percebe-se que os Conselhos de Educação vêm desde muito tempo desempenhando um papel importante frente às grandes mudanças e discussões acerca da educação no Brasil. Esse papel tem sido desenvolvido com responsabilidade, comprometimento e lisura. Seus frutos são percebidos nas políticas públicas educacionais. Um Conselho de Educação é, antes de tudo, um órgão público voltado para garantir, na sua especificidade, um direito constitucional da cidadania (CURY, 2006, p. 41). Esse direito é justamente a educação. É garantido a todo cidadão brasileiro o direito à educação como preconiza a constituição de 88 em seu artigo 206, incisos:

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;  
VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;  
VII - garantia de padrão de qualidade.  
(Constituição da República Federativa do Brasil de 1988)

Cabe, portanto, aos conselhos de educação zelar para que esse direito constitucional passe a ser uma realidade, sobretudo, para as camadas mais pobres da sociedade, ou seja, para os menos favorecidos.

É papel fundamental dos Conselhos de educação fazer com que a sociedade civil seja de fato e de direito representada, por isso em sua composição percebe-se visivelmente a participação de muitos segmentos da sociedade em paridade com os representantes do poder público municipal. Embora é bom lembrar que não se trata apenas de uma participação no sentido de colocar seu nome a disposição do Conselho, se trata, principalmente, de participar efetivamente das reuniões e das deliberações do Conselho.

Cury (2006) falando sobre os fundamentos e funções dos conselhos de educação na Revista de Política e Administração da Educação, diz que “a função

mais nobre de um conselho de educação é a normativa, pois ela é a que dá a verdadeira distinção de um conselho de educação”. Isso porque nesses conselhos há a publicação de pareceres e resoluções, fixando normas acerca da educação, seja no âmbito federal, estadual ou municipal.

Portanto, essa pesquisa não se limita à função burocrática dos conselhos municipais. Sendo que essa é uma função também muito importante, pois não se fixa ou publica qualquer parecer ou resolução sem antes acontecer uma ampla, séria e comprometida discussão dentro e fora do conselho. De certa forma, a função burocrática (normativa) é atrelada às demais funções, especificamente, quando a participação e a representação cumprem adequadamente seu papel, dentro de uma sociedade democrática e participativa. A função burocrática nunca deve submergir às demais, e o interesse público precisa ser o objetivo maior de qualquer função dentro de um CME.

Assim, a atuação do conselheiro de educação é muito vasta, não se resume a participar de reuniões, das discussões, fazer publicação de normas e deliberar, vai mais além, ele se envolve com o andamento, com o desenvolvimento da educação, representa de forma coerente os seus representados, discute ou mobiliza a discussão acerca de assuntos inerentes à educação e à sua eficiência e eficácia. Cury (2006) ainda nos alerta:

Educação segundo Anísio Teixeira, não é privilégio, educação é direito. Na realização desse direito, o conselheiro é um agente público de um serviço público que também não é favor. É simplesmente direito. Direito a que novas gerações possam se beneficiar desse patrimônio comum da humanidade que é o acesso ao saber elaborado e o respeito aos valores próprios dos direitos humanos e da cidadania nacional. (CURY, 2006, p. 66)

Quando nos remetemos ao conselheiro de educação não podemos nos furtar de discutir a composição dos conselhos municipais de educação, que em sua maioria é representado por vários segmentos da sociedade civil e poder público. Lembrando que essa representatividade tem que ser paritária, para que os interesses não pendam para um determinado segmento ou outro, mas para que de fato o interesse da sociedade como um todo seja atendido.

Atualmente, os conselhos na área de educação, incluindo o CME, tem função de intermediação entre Estado e sociedade, materializando a democracia participativa na medida em que diferentes segmentos da sociedade civil, não apenas

da hierarquia das instâncias do estado (Secretaria Municipal de Educação ou Secretaria Estadual de Educação) e nem apenas de professores públicos, façam parte de sua composição (WERLE, THUM & ANDRADE, 2008).

Os conselhos de educação no Brasil ainda não são uma realidade em todos os municípios apesar de se perceber um avanço significativo de seu crescimento, principalmente pela atuação de duas grandes instituições: a UNCME (União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação e a UNDME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação) que juntas conseguem mobilizar os municípios para que instituem seus conselhos de educação para auxiliá-los na gerência de suas demandas educacionais. Os conselhos de educação devem ser parceiros das administrações sempre com o intuito de defender o interesse público.

Os conselhos, enquanto órgãos de Estado assumem o caráter da permanência, da garantia e da continuidade das políticas públicas. Nesse sentido os conselhos foram criados como fóruns da vontade plural da sociedade para situar estrategicamente a formulação das políticas educacionais acima e além da transitoriedade dos mandatos executivos, mas sintonizados com os movimentos das aspirações nacionais (Burdignon, 2005). O Brasil é um país que, infelizmente ou felizmente, quem sabe, somente conquistou a democracia porque o seu povo se organizou, lutou e vive em busca de seus direitos.

Os conselhos de educação são um exemplo disso, foram muitas tentativas até se chegar ao formato que temos hoje. Ainda tem muito a avançar, no entanto, pode-se dizer que a democracia participativa e representativa tem conseguido fazer com que políticas públicas se efetivem e que as demandas sejam aos poucos resolvidas em prol dos menos favorecidos, principalmente, no que tange à educação, muitos dos que foram excluídos do processo educacional hoje podem galgar patamares cada vez maiores porque existem políticas públicas que permitem isso.

Portanto, esses conhecimentos a respeito dos conselhos municipais serão utilizados e relacionados ao nosso objeto de pesquisa: O Conselho Municipal de Educação de Guanambi. Avaliar-se-á se ele está de acordo com as diretrizes nacionais e ou estaduais para se manter enquanto conselho de educação, quais são seus entraves, limites e avanços e se principalmente está cumprindo a sua função.

### **3 O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE GUANAMBI – BA: sua história e atuação**

#### **3.1 Histórico da criação e implantação**

O Conselho Municipal de Educação de Guanambi, município localizado no interior do Estado da Bahia, a aproximadamente 800 quilômetros da capital baiana, foi resultado de uma discussão organizada pela sociedade civil e acatada pela gestão municipal.

O referido Conselho foi criado a partir da Lei nº 083/ 95 em 27/12/1995 e previsto na Lei nº 027 de 05 de abril de 1990, a lei Orgânica do Município. Naquele tempo, o Conselho era subordinado ao Conselho Estadual de Educação através da Resolução nº 077/96, a qual estabelece as suas atribuições e competências. Três meses depois de sua criação o Conselho aprova em plenária o seu Regimento Interno publicado através do Decreto nº 14 – B /96 em 26 de março de 1996. A solenidade de implantação do Conselho e sua apresentação oficial à sociedade guanambiense ocorreu em 17 de abril de 1996 às 19:00 horas no auditório da Câmara de Vereadores. Assim é redigida a primeira Ata do Conselho de Educação de Guanambi.

Em 1998, após a vigência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a Lei de criação do Conselho precisou passar por alterações em boa parte de seus artigos. As modificações foram as seguintes: ampliação da representação e, conseqüentemente, da participação; acréscimo e extinção de alguns segmentos baseados em diretrizes e orientações da UNCME (União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação); ampliação do mandato dos conselheiros de 2 para 4 anos; e, por último a instituição dos “jetons” uma gratificação irrisória destinada à participação dos conselheiros às reuniões. É oportuno informar que o Regimento Interno do Conselho foi elaborado pelos então conselheiros de educação. Eles tiveram que se esforçar bastante, fazer muitas leituras, buscar várias informações, pois não contaram com uma assessoria jurídica para isso.

Dessa forma, o regimento foi construído com base em análise do referido documento de outros conselhos como os de: São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, os das cidades baianas Vitória da Conquista, Itabuna entre outras. E

atualmente está sendo novamente analisado pela Câmara de Legislação e Normas para ser reformulado. Nessa nova proposta é pertinente informar algumas questões importantes pontuadas no Regimento, uma delas é a ampliação da participação e da representação surgindo novos atores sociais.

### **3.2 Estrutura e funcionamento**

A estrutura do CME de Guanambi é composta de: Plenário, Câmaras e Secretária Geral. Cada uma delas com funções diferentes. De acordo com o Regimento Interno em seu artigo 12:

Plenário é o órgão deliberativo do Conselho Municipal de Educação e reunir-se-á ordinariamente, em Sessões Públicas, convocadas pelo Presidente, em data, horário e local previamente fixados, deliberando com maioria simples dos membros presentes. (Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Guanambi, p. 10)

O plenário é quem discute e delibera as matérias que chegam ao conselho, é também quem define, executa e aprova as resoluções, os relatórios e os eventos que o conselho planeja. As Câmaras também são constituídas no plenário.

As Câmaras são comissões distribuídas por áreas de competência do conselho para facilitar o andamento de suas atividades. No conselho de educação temos as Câmaras de:

- a) Legislação e normas – que se reúne para discutir, analisar as questões legais que chegam ao conselho como Regimento das Escolas municipais, calendário Escolar do município, responder a consultas sobre assuntos legais, entre outras funções;
- b) Educação Infantil e Ensino Fundamental – que acompanha, avalia a execução do Plano Municipal de Educação, discutir questões específicas da educação infantil do município, deliberar sobre as diretrizes curriculares para a educação infantil, entre outras atribuições.

Tendo como pano de fundo essa estrutura organizacional é que o Conselho Municipal de Educação vem desenvolvendo suas atividades.

### **3.3 Composição**

O Conselho de Educação de Guanambi em sua composição possui representantes do Governo e da sociedade civil organizada. Ao todo são 18 (dezoito) conselheiros, sendo que 9 (nove) são titulares e 9 (nove) são suplentes, todos indicados pelos seus respectivos segmentos de representação. Os segmentos que compõem o Conselho de Educação são:

- 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação;
- 1 (um) representante da Rede Estadual de Ensino;
- 1 (um) representante dos diretores das escolas públicas municipais;
- 1 (um) representante dos professores da Rede Municipal de Ensino;
- 1 (um) representante dos docentes do Ensino Superior;
- 1 (um) representante dos discentes do Ensino Superior;
- 1 (um) representante das escolas privadas do município;
- 1 (um) representante das Unidades Executoras das escolas da rede municipal.

Lembrando que cada representante tem o seu suplente, então cada segmento indica dois nomes para compor o conselho. De acordo com o Regimento Interno do Conselho em seu capítulo III

:

Art. 5º - A função de Conselheiro é considerada de relevante interesse público e seu exercício terá prioridade sobre o de qualquer cargo ou função de que o mesmo seja titular ou ocupante e estabelecerá presunção de idoneidade moral e assegurará prisão especial em caso de crime, até julgamento. (Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Guanambi- Ba, 1998)

Partindo desse pressuposto é que o Conselho de Educação de Guanambi vem desempenhando o seu papel.

A forma como é composta os assentos no conselho municipal de educação segue o que reza o Regimento Interno do Conselho e as orientações dos Conselhos Nacional e Estadual e ainda conta com os direcionamentos da UNCME (União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação), instituição a qual o conselho é filiado.

### **3.4 Ações desenvolvidas**

O conselho de Educação de Guanambi tem desenvolvido um relevante trabalho na área educacional, desde a sua criação tem sido um parceiro da Secretaria Municipal de Educação na discussão, implantação e implementação de políticas públicas educacionais. Tem também cumprido de forma coerente suas funções e atribuições. Sendo elas:

- i) Fiscalizadora - acompanhando a implantação de políticas educativas, programas, PME (Plano Municipal de Educação), o PAR (Plano de Ações Articuladas) e o financiamento da educação por meio de seu representante no Conselho do FUNDEB (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica);
- ii) Normativa - publicando resoluções e pareceres, em consonância com as legislações educacionais, para o funcionamento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental nas escolas públicas e particulares do município, realizando inspeções periódicas para autorização de funcionamento e credenciamento das escolas que oferecem a Educação Infantil;
- iii) Consultiva - respondendo a consultas sobre questões que lhes são submetidas pelas escolas, pela Secretaria Municipal de Educação, pela Câmara de Vereadores, pelo Ministério Público, pelas universidades, pelos sindicatos e por todas as entidades representativas de segmentos sociais, assim como por qualquer cidadão ou grupo de cidadãos. Dessa forma é órgão de consulta para toda a educação do município e a sociedade civil;
- iv) Deliberativa - analisando as demandas que chegam ao conselho como denúncias, posicionamento frente a determinados problemas na educação municipal, pedidos de autorização de funcionamento das escolas, etc. As deliberações são tomadas em plenário com a maioria dos conselheiros presentes, após discussão e análise, atendendo ao que reza as legislações educacionais.

No regimento atual do Conselho de Educação de Guanambi são ignoradas duas funções que estão sendo trazidas pela literatura, a saber: a) a função propositiva - nessa função o conselho toma a iniciativa. É no desempenho dessa função que o CME participa da discussão e da definição das políticas e do planejamento educacional do município; b) a função mobilizadora – nasce na

perspectiva da democracia participativa em que os Conselhos têm função de estimular a participação da sociedade no acompanhamento e no controle da oferta de serviços educacionais<sup>4</sup>. No entanto, elas serão consideradas na nova reformulação do Regimento Interno do Conselho.

Uma ação que o conselho de educação vem desenvolvendo e que tem sido uma das mais significativas por envolver toda sociedade civil são os chamados GEPE (Grupo de Estudos sobre Políticas Públicas Educacionais). O GEPE é um momento de estudo, discussão e debate dos mais variados assuntos relacionados à educação como legislação, Educação Integral, Educação Infantil, Conselhos Escolares, etc. O envolvimento da sociedade ocorre com a participação das pessoas interessadas, que juntos passam a conhecer mais sobre as políticas públicas educacionais e no final de cada edição do GEPE esse grupo de pessoas elabora uma carta que é encaminhada ao poder público local e à comunidade em geral para que eles saibam o que foi pontuado como caminho para melhorar a educação no município, embasados em teóricos e legislações. O conselho já realizou duas etapas desse grupo e está se preparando para a sua terceira edição que segundo os conselheiros entrevistados, acontecerá ainda neste ano de 2014.

O conselho já realizou dois seminários de Educação Infantil para discutir, ouvir e conhecer essa etapa de ensino tão importante para o desenvolvimento das outras que se seguem. Provoca discussão entre os conselhos de educação dos municípios vizinhos, por ser Pólo Regional tem por obrigação se encontrar com esses conselhos, discutir e realizar formação para os demais conselheiros.

Constata-se que o conselho de Guanambi procura constantemente se atualizar das grandes questões que permeiam a educação no país, para isso é filiado à UNCME (União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação) e participa de quase todos os eventos nacionais e estaduais promovidos pela referida

---

<sup>4</sup> Para aprofundar no conhecimento dessas funções ver o Módulo 2 do Programa Nacional de Capacitação de Conselhos Municipais de Educação Pró-conselho: guia de consulta / coordenação geral de articulação e fortalecimento institucional dos sistemas de ensino – Brasília: Ministério da Educação – Secretaria de Educação Básica, 2004

instituição para se renovar e atualizar-se, afinal de contas, as legislações e diretrizes da educação estão em constantes movimentos e mudanças. Um dos momentos mais importantes, a nível de Estado, o Encontro Estadual da UNCME será sediado em Guanambi no mês de setembro deste ano. Esse evento com certeza será um marco para a história do conselho de educação de Guanambi.

#### **4 A PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO NO INTERIOR DO CONSELHO DE EDUCAÇÃO DE GUANAMBI - BA**

Para entender como os processos de participação e representação ocorrem no interior do conselho Municipal de Educação de Guanambi algumas considerações precisam ser elencadas. Uma delas é um pequeno levantamento do município. O município de Guanambi localiza-se no sudoeste da Bahia, possui uma população de 79.886 habitantes (IBGE, 2009) e está distante da capital do Estado a aproximadamente 800 quilômetros, sendo interligado à capital - Salvador pela BR 030, BA – 262 e BR – 324. O município tem uma área relativamente pequena: são 1.301,80 km<sup>2</sup> quadrados, localizados numa das ramificações da Serra Geral. O clima é quente e bastante salubre e o bioma predominante é a caatinga.

A educação do município tem crescido significativamente, possui um campus da Universidade Estadual da Bahia – UNEB, um Instituto Federal (IF Baiano), e cinco faculdades particulares presenciais e duas na modalidade de Ead (Educação à distância). A rede municipal é organizada em Sistema Municipal de Educação por meio da Lei nº 202/04 de 06 de fevereiro de 2004, que prevê o regime de colaboração com a União e o Estado da Bahia em conformidade com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional orienta as políticas públicas para a educação brasileira e acrescenta o elemento da descentralização à educação nacional, garantindo maior fiscalização e participação popular. Dessa forma, a educação do município apresenta alguns avanços significativos tais como: criação da Lei do Sistema, eleição do presidente do conselho de educação, eleições livres e diretas para os diretores das escolas públicas municipais, Plano de Carreira dos Profissionais do Magistério, Plano Municipal de Educação, criação dos colegiados escolares, entre outros.

É nesse contexto que o conselho de educação de Guanambi desempenha suas funções e atribuições em meio a muitos avanços, mas com muitos desafios a serem enfrentados e superados. Para compreender como a representação e a participação se manifesta no CME foram entrevistados os seguintes conselheiros:

- Maristela Teixeira de Souza Cavalcante – representante da Secretaria Municipal de Educação;

- Tatyane Marques – representante dos docentes do Ensino Superior;
- Leila Lobo – representante dos discentes do Ensino Superior;
- Edneide Maria dos Santos Souza – representante dos dirigentes das escolas municipais;
- Patrícia Fernandes – representante das Unidades Executoras;
- Raidalva Lima - representante das escolas particulares.

E os seguintes representados:

- Odete – discente do ensino superior;
- Edmara Diamantino – membro da Unidade Executora da Escola Municipal Getúlio Vargas;
- Eliana Cotrim – diretora da Escola Municipal Emília Mila de Castro;
- Jane Prado – professora da UNEB - Campus XII

E ainda a Secretária Executiva do Conselho – professora Maria Milta Domingues

### **Os dois lados da moeda: representantes X representados**

A pesquisa para compreender como ocorre o processo de participação e representação no interior do CME (Conselho Municipal de Educação) foi fundamentada nas discussões de teóricos que pesquisam e discutem sobre as teorias democráticas, sobre participação e representação, entre eles estão: Avritzer, Tatagiba, Anastasia, Faria, Santos, Dah, Dussel, entre outros. Além das discussões dos referidos teóricos, observa-se, ser importante também conhecer, estudar e dialogar com os dois lados da moeda: o lado dos representantes e o lado dos representados através de entrevistas semiestruturadas e conversas informais com os atores sociais: conselheiros e sociedade civil (representados dos conselheiros por segmentos). Considerando que a novidade da pesquisa é justamente analisar e ouvir as diferentes vozes dentro e fora do CME o importante é que se chegue e conhecer como ocorre o processo de participação e de representação no interior do conselho municipal de educação da cidade de Guanambi – Ba, levando em consideração o que e como os sujeitos participam e como se sentem representados, dialogando com as respostas e sugestões apontadas por cada um dos entrevistados.

#### **4.1. Primeiro lado da moeda: a participação e representação no interior do conselho: como elas são percebidas pelos conselheiros**

Neste capítulo, discute-se a pesquisa passo a passo. No primeiro momento, analisando, ouvindo e debatendo com os teóricos já mencionados, no segundo, a representação e a participação sob o ponto de vista dos representantes, neste caso, os conselheiros municipais de educação da cidade de Guanambi – Ba. E finalizando, entrevistou-se os representados. E para melhor análise e compreensão dos resultados, dividiu-se esta seção por subtítulos.

##### **4.1.1. Processo de indicação dos conselheiros, relação com a educação e a relação entre Estado e sociedade**

A composição do conselho segue a indicação de Avritzer (2000), pois é um órgão de composição híbrida formado por membros da sociedade civil e do Estado. Como vimos no capítulo que trata da composição do conselho, notamos que quase todos os segmentos relacionados de forma direta ou indireta com a educação estão presentes no conselho. Para Genuíno Bordignon (2005:7):

[...] os conselhos foram criados como fóruns da vontade plural da sociedade para situar estrategicamente a formulação de políticas educacionais acima e além da transitoriedade dos mandatos executivos, mas sintonizados com os movimentos das aspirações nacionais.

Os conselheiros são indicados pelos seus pares para ocuparem o assento destinado ao segmento. Essa indicação é feita de várias formas: eleição pelos pares, escolha, aclamação e ainda por sorteio, como é o caso dos representantes das Unidades Executoras, as escolas são convocadas via ofício pelo CME a enviarem o nome de um membro da sua Unidade Executora, o Conselho por sua vez, dispõe de todos os nomes a ele encaminhados e sorteia apenas dois deles que serão os Conselheiros representantes desse segmento: um será o titular e o outro seu respectivo suplente.

Constata-se, pela pesquisa, que a maioria dos conselheiros possui uma relação direta com a educação, seja como profissional da educação, seja como estudante. São pessoas envolvidas no processo educacional do município. Eles

demonstram comprometimento com o desenvolvimento da educação, fato que ficou evidenciado nas falas dos conselheiros durante a entrevista.

O conselho como instituição participativa deve promover uma relação de intensa movimentação entre a sociedade civil e o Estado. Essa questão no CME de Guanambi foi apontada pelos conselheiros como uma relação que existe, porém, se apresenta ineficiente e fragilizada. Observa-se essa afirmativa nas falas de duas conselheiras:

“O CME busca essa relação, mas infelizmente não tem retorno, a sociedade civil e o Estado deixam de lado o conselho. (Conselheira – representante da rede privada de ensino – Raidalva Lima)”.

“Percebo que há essa relação, o CME enquanto representação social acaba realizando essa relação. Mas infelizmente o CME não consegue dialogar tão bem com a sociedade civil.” (Conselheira representante das Unidades Executoras – Patrícia Oliveira Fernandes)

De acordo com as falas das conselheiras, o CME está um pouco distante do que afirma Betlenski (2006: 11),

Os Conselhos Municipais de Educação estão inseridos no cenário do Sistema Educacional brasileiro como instrumentos de democratização das políticas públicas, pois esses espaços públicos de relação entre Estado e sociedade civil são atribuídas as funções de controle, fiscalização e normatização, possibilitando com isso, maior transparência e decisões colegiadas na educação do município.

Em todas as entrevistas e nas conversas informais que foram realizadas no decorrer da pesquisa fica evidente que o CME ainda não consegue manter uma relação constante de diálogo e envolvimento com a sociedade civil organizada, a qual muitas vezes se esquia do seu papel na mobilização por uma educação de qualidade em seu município como um todo. Entre as tentativas de mobilização e de parceria com a sociedade civil que o Conselho vem desenvolvendo estão: o GEPE, no qual o CME convoca a sociedade civil a pensar, discutir e refletir sobre os diversos assuntos permeados no âmbito educacional; os fóruns; seminários; e palestras com o intuito de fazer com que os cidadãos e cidadãs se envolvam com as questões da educação, participem e se sintam parte significativa do processo.

Contudo o fato de não se perceber uma relação constante e contínua não se pode afirmar que ela não aconteça de forma nenhuma, acontece sim, ainda que timidamente. Mas o CME não desiste, antes, persiste em promover ações de

engajamento e envolvimento da sociedade civil com questões pertinentes à educação, assim ele será aos poucos uma realidade, o que não se pode fazer é deixar de mobilizar e acomodar-se frente aos desafios e dificuldades existentes.

#### **4.1.2 Participação e representação - possíveis melhorias para sua efetivação sob o olhar dos conselheiros**

Esse é o ponto alto da pesquisa, descobrir como os processos de participação e representação ocorrem no interior do CME. Partindo do que afirma Lüchmann (2007):

A representação no interior dos conselhos apresentam as seguintes características: participação e representação coletiva (por meio de organizações/entidades); voluntária (e, portanto, radicalmente diferente da atuação política profissional e com todas as consequências desta implicação); em diferentes espaços participativos; com periodicidade diversa (ditada por diferentes segmentos); escolha de representantes mediante processos variados (fóruns, eleições, indicações, etc); e, finalmente, grande maleabilidade (isto é, baixo controle) de entradas e saídas em espaços representativos. (p. 234, Revista Brasileira de Gestão, 2010)

Sendo assim, a pesquisa foi elaborada pensando essas duas vertentes da democracia: a participação e a representação sob a luz das teorias que referenciaram os capítulos anteriores. Esses elementos, citados por Lüchmann (2007), foram percebidos e de certa forma confirmados dentro do conselho e serão aos poucos explorados e compreendidos.

A participação, um dos elementos essenciais para a prática da democracia dentro dos conselhos se manifesta via representação. Os conselheiros são indicados pelos seus segmentos. Quando fala-se de participação se remete a tudo que permite o engajamento de todos os cidadãos, uma participação ligada à soberania do povo e ao exercício da cidadania. Quanto à forma como ela se apresenta no interior desse conselho, os conselheiros deixaram claro que sua participação dentro do referido conselho ainda é insuficiente, fraca e regular. No universo de sete entrevistados apenas um deles considerou sua participação efetiva, mas carente de mais efetividade. A ineficiência a que se referem os entrevistados é a fragilidade de sua participação, muitos deles infelizmente, vão ao Conselho apenas nos dias de reuniões previamente agendadas, por falta de tempo, a maioria são funcionários públicos e não podem se ausentar do trabalho para prestar serviço

ao conselho de educação, uma das dificuldades apontadas por eles para justificar a sua ineficiência enquanto conselheiros. Outra coisa que para eles contribui para que sua atuação seja ineficiente é a falta de conhecimento e competência técnica para lidar com questões burocráticas e legislativas dentro do CME, segundo eles quando começam a se inteirar dessas questões é justamente quando se encerra seu mandato.

Para Secretária Executiva do Conselho Municipal de Educação de Guanambi-Ba, a professora Maria Milta Domingues de Sá, que exerce a função há mais de 10 (dez) anos: “O desafio maior é o pouco tempo para a participação efetiva. A participação deixa a desejar. O Conselho precisa sair do burocrático e partir para um trabalho ativo”.

Observa-se, nas falas de todos os entrevistados, inclusive na da Secretária Executiva que os desafios e as dificuldades para que a participação seja efetiva no Conselho além dos que já foram elencados são: a falta de formação de conselheiros, a pouca participação da sociedade civil, e uma minoria abordou também como dificuldade a falta de conhecimento sobre as políticas públicas educacionais, que se considera de suma relevância para se atuar num conselho.

No que se refere à representação, analisando-a apenas como indicação de nomes para compor o conselho, pode-se afirmar que há representação de uma gama significativa de segmentos, fala-se de uma representação que não se limite apenas ao fato de escolher, indicar ou eleger um representante. Mesmo tendo uma gama significativa da sociedade civil representada no CME os representantes ainda reconhecem certa fragilidade também em sua representação, o que até certo ponto, segundo eles, não tem gerado muita influência na sua atuação enquanto conselheiros, apenas apontam como um obstáculo que precisa ser superado. Para os conselheiros essa fragilidade em sua representação está relacionada ao fato de não manterem contato com seus representados e não darem uma devolutiva.

A representação ainda é um conceito pouco entendido pela sociedade civil, os cidadãos pensam que seu papel é de apenas escolher, ou seja, votar num determinado representante. O que de certa forma tem enfraquecido a democracia representativa, os representantes percebendo o desinteresse de seus representados não se preocupam muito em dar uma devolutiva, apenas os representa. Os representantes também acabam não entendendo bem a sua função e agem

aleatoriamente, quando não, de forma inadequada, interesseira e descompromissada. Dentro do CME isso ficou bastante evidente.

Os conselheiros disseram que os seus representados nunca os procuram para ter notícias de sua atuação no Conselho, eles por sua vez, acabam por se acomodarem e pouco ou nada comunicam aos seus representados. Embora, a representação ter sido considerada pelos representantes como deficitária, percebe-se que os mesmos são cidadãos e cidadãs comprometidos com o desenvolvimento da educação municipal e com a aplicação das políticas públicas educacionais.

O interessante nessa pesquisa foi perceber que os conselheiros têm consciência que, em se tratando de questões educacionais, o comprometimento, o envolvimento e o sentimento de pertença precisam estar presentes, independentemente se a participação e a representação são ou não são eficientes e eficazes, isto é, que a ineficiência e ineficácia desses processos democráticos não devem ser empecilhos para que o conselho consiga desenvolver o seu trabalho. No entanto precisam combater essa ineficiência e eficácia para que o Conselho consiga desempenhar de forma coerente e com competência o seu papel de instituição participativa.

Os desafios apontados pelos entrevistados não são simplesmente uma realidade do conselho de educação de Guanambi. Os autores Sampaio (2006), Tatagiba (2002); Coelho (2004); Coelho e Veríssimos (2004); Tótorá e Chaia (2002); Carvalho (1995) e Carneiro (2002), afirmam que os limites e obstáculos mais marcantes vivenciados pelos conselhos e que também foram constatados nas pesquisas desses autores são:

[...] a baixa representatividade dos conselheiros (governamentais e não governamentais), distanciados de suas bases de origem; a baixa qualificação dos conselheiros em especial dos societários para o exercício de seus papéis e para a construção dialógica e coletiva; a assimetria de informações entre os atores governamentais; a centralidade do Estado no controle da agenda dos conselhos; a falta de apoio estrutural e administrativo para o funcionamento dos conselhos; e a recusa dos atores governamentais em partilhar o poder.”  
(*apud* SAMPAIO, 2006)

Dentre esses desafios e obstáculos constatados pelos autores dois não foram mencionados pelos entrevistados: a centralidade do Estado no controle da agenda do conselho e a recusa dos atores governamentais em partilhar o poder. Ao

contrário, percebe-se nas falas dos conselheiros que há uma parceria entre o Estado e o conselho, pois todos foram unânimes em afirmar que os segmentos têm os mesmos espaços dentro do CME e que a relação entre eles é harmoniosa e respeitosa.

Com relação à melhoria da participação e da representação no interior do conselho de educação e o que deve ser feito para que esses processos passem a ser efetivos e culminem em políticas educacionais mais eficientes, eficazes e condizentes com a realidade do município, de modo a atender os segmentos mais excluídos, os entrevistados foram das questões econômicas até às políticas. Várias ações foram levantadas pelos entrevistados dentre elas estão:

- a) autonomia financeira e política do conselho – infelizmente o CME não tem verbas específicas para trabalhar, tudo o que é realizado por ele é pago pela a secretaria municipal de educação, que infelizmente não prevê no Plano Orçamentário Anual do Município os gastos com o Conselho, o que inviabiliza muitas ações e a participação dos conselheiros em eventos nacionais. Em se tratando da autonomia política os conselheiros estão se referendo basicamente ao fato de boa parte das ações do Conselho estarem atreladas aos atos do Poder Executivo Municipal;
- b) espaço próprio e mais adequado para o funcionamento – é importante ressaltar que já está em construção a casa dos conselhos, que provavelmente estará pronta ainda este ano;
- c) a política educacional do município – que muitas vezes não é coerente com as questões mais sérias e conflituosas dentro e fora dos espaços educativos;
- d) que os conselheiros tivessem um tempo destinado aos trabalhos do conselho dentro de sua carga horária;
- e) maior publicidade às ações do conselho e maior mobilização da sociedade civil.

Essas foram algumas das questões que sob o olhar dos conselheiros poderiam fazer com que a participação e a representação pudessem ser bem mais efetivas e resultarem num processo mais democrático, para que a educação do município de desenvolva e seja de qualidade.

## **4.2 O segundo lado da moeda: o olhar dos representados sob a representação e a participação no interior do Conselho**

Como a pesquisa era para perceber como a representação e a participação ocorre no CME de Guanambi fez-se necessário e urgente ouvir os dois atores sociais da participação e da representação: os representantes e seus respectivos representados. A partir dos dois olhares fica mais fácil entender e perceber como e se de fato esses processos democráticos ocorrem. Notadamente houve discrepância de olhares com relação a algumas questões questionadas. Para os representados foram feitas perguntas apenas em torno da representação e participação que podem ser observadas no anexo I da pesquisa. Os representados ouvidos nas entrevistas foram: um professor da rede municipal, uma diretora de escola pública municipal, uma aluna da universidade, um membro da Unidade Executora de uma escola municipal e uma professora do ensino superior, todos já devidamente identificados no início do capítulo.

### **4.2.1 O que dizem os representados sobre participação e representação**

A pesquisa detectou que no universo dos representados houve significativa diversidade nas respostas entre os segmentos, o que não se percebeu entre os representantes. Quando perguntados se tinham conhecimento ou não que o seu segmento tinha um assento no CME a maioria dos representados disseram que sim e que também conheciam as pessoas que eram seus representantes. Apenas os representados dos discentes do ensino superior e das Unidades Executoras disseram não terem conhecimento de quem eram seus representantes e muito menos que ele existisse dentro do CME.

A participação e a representação sob o ponto de vista dos representados sofreram mais alterações do que sob o dos representantes. Percebeu-se que a participação e a qualidade da representação varia entre os segmentos, isso sob o ponto de vista de seus representados. Segundo as discentes do ensino superior e a professora membro das Unidades Executoras por não saberem que tinham um representante no Conselho, nem quem era essa pessoa elas não podiam avaliar a

participação e representação desses representantes. Já os representados dos demais segmentos afirmaram conhecer não apenas seus representantes como também que participaram efetivamente de todo o processo de escolha do nome para representá-los.

Para os demais segmentos entrevistados, nota-se que os representados estão a par das ações de seus representantes. Mas apontaram falhas no processo de devolutiva, que quase não acontece e quando ocorre é de forma aligeirada e sem discussões. O que também foi apontado pelos representantes como um desafio e como uma dificuldade. No tocante à representação, apenas dois dos entrevistados, por reconhecerem que não conheciam e nem sabiam da existência de um representante no Conselho afirmaram não se considerarem representados; os demais, porém, disseram que sentem sim representados e alguns ainda reforçaram o comprometimento, a responsabilidade que seus representantes têm com as ações do CME, apontando sempre como negativa a falta de tempo, de espaço e de oportunidade para uma devolutiva. Vejamos a transcrição da fala de uma representada dos docentes do ensino superior em relação à participação e representação de seus representados:

Eles assumem com muita responsabilidade e legitimidade, eles de fato nos representam, a gente se sente representada, porque a gente vê as contribuições que eles trazem para dentro do Departamento, as contribuições que eles acabam também tecendo na educação básica do município. Então, esse diálogo acontece de uma forma muito tranquila, transparente, você percebe as repercussões tanto dentro da Uneb, do Departamento, do Campus quanto na própria escola, porque sou coordenadora da rede municipal de ensino e percebo isso também lá, aqui com os alunos, porque essas questões são discutidas também com os alunos. Você percebe que a participação essa questão da gestão democrática ela se faz presente. Quando eles se posicionam não é voz dos conselheiros A ou B, mas é a voz de todos os professores do Departamento, então eu me sinto muito bem representada. (Entrevista com a professora do Campus XII da Uneb, Jane Prado – representada dos docentes do ensino superior)

Infelizmente essa não é a realidade entre todos os representados, mas é importante perceber que participação e representação no conselho de educação perpassam por uma gama de questões, uma delas é justamente o posicionamento político, comprometimento com a educação e os desafios de cada um dos conselheiros, que vai além de formação, competência ou capacidade técnica.

Partindo desse pressuposto, percebe-se que o CME de Guanambi tem um longo caminho pela frente, para que a participação e a representação manifestada em seu interior sejam instrumentos reais de democracia de forma que os maiores beneficiados com uma efetiva participação e representação sejam toda comunidade, principalmente a comunidade educacional, para que políticas educacionais sejam implementadas tendo sempre em vista uma educação pública de qualidade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa desenvolvida proporcionou momentos inenarráveis. Cada momento de contato com os entrevistados e das conversas informais aprendeu-se mais um pouco e também trouxe fortes inquietações. Entender como participação e representação se manifesta no interior do Conselho de Educação de Guanambi foi uma experiência que muito contribuiu para que se compreenda melhor o papel do conselheiro e do representado dentro desse processo. Através das técnicas de entrevistas semiestruturadas e de conversas informais se pôde chegar a consideração de que o Conselho de Educação de Guanambi é uma instituição participativa diversificada. Isso proporciona um trabalho que de certa forma consegue envolver vários segmentos da sociedade civil.

Um aspecto também detectado pela pesquisa foi a pluralidade não apenas de segmentos, como também de ideias, de comprometimento e de conhecimento entre os representantes (conselheiros) e os representados. Os conselheiros em sua maioria são pessoas extremamente envolvidas com a educação do município, o que facilita o trabalho. Aqueles que não possuem essa experiência ficam mais retraídos, mas continuam tentando aprender com os outros.

Evidencia-se na pesquisa um nível de comprometimento maior com o CME nos conselheiros que possuem formação acadêmica e experiência com as questões educacionais, e conseqüentemente, seus representados se sentem de fato representados e avaliam sua participação como boa. Porém, os próprios conselheiros perceberam que tanto sua participação quanto sua representação precisam ser repensadas e melhoradas.

A pesquisa constatou e reforçou as discussões e trabalhos desenvolvidos por Tatagiba, Avritzer, Lüchmann entre outros teóricos a respeito dos conselhos como instituições híbridas de participação e representação e de seu papel como agente de transformação e libertação social e política do indivíduo tornando cidadão de direito e de deveres.

A inovação da pesquisa reside na tentativa de se escutar quem está nos bastidores, que são os representados de como eles se sentem, de como se relaciona com o outro o que representa, se esse tem legitimidade para tal. Assim trabalhou-se com os dois lados da moeda, lembrando que são dois lados, mas de

uma mesma moeda e não de moedas diferentes, isso para que não se esqueça de que representantes e representados precisam andar juntos, lado a lado de modo que tanto a participação como a representação sejam eficientes e eficazes na resolução dos problemas e das dificuldades da educação municipal. É na verdade uma via de mão dupla onde circulam em harmonia o representante e o representado.

Nesse sentido, vale salientar que o Conselho Municipal de Guanambi é uma instituição participativa que precisa fazer valer o seu papel de Conselho de Política Pública de modo que participação e representação caminhem juntas e sejam desenvolvidas pelos conselheiros de forma efetiva. Assim sendo, a educação municipal só terá a ganhar com uma sociedade civil participativa, colaboradora. E que os representantes e representados se reconheçam como atores sociais buscando manter uma relação participativa entre sociedade civil e Estado, na qual os direitos sejam respeitados e concretizados para o bem comum, para o coletivo e não somente para alguns poucos.

Ressalva-se ainda que a pesquisa é de grande relevância social, uma vez que servirá de base para que todos os atores envolvidos no Conselho possam repensar a forma de como a sua participação e sua representação podem se tornar efetivas e haja interação entre esses elementos básicos. E também contribuirá para que a sociedade civil seja mais engajada nas ações e discussões do conselho e que essas questões não fiquem apenas destinadas e sendo como obrigatoriedade dos conselheiros, como também de todos os cidadãos e cidadãs do município que almejam que a educação oferecida nas escolas de sua cidade, seja uma educação de qualidade.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas.** Serv. Soc. Soc., São Paulo , n. 109, mar. 2012. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282012000100005&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100005&lng=pt&nrm=iso). acessos em 23 mar. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282012000100005>.

ALVES, Rubem. **Por uma educação romântica.** São Paulo, Papirus, 2002.

ANASTASIA, Fátima. **Teoria democrática e o novo institucionalismo.** Caderno de Ciências Sociais. Belo Horizonte v.8. nº 11, 2001.

AVRITZER, L. et al. **Reinventando os mecanismos de inclusão e controle social nos Conselhos de Saúde.** Relatório de pesquisa. Belo Horizonte, FAPEMIG 2005. Disponível em <[http://democraciaparticipativa.org/arquivos/saude\\_fundep.htm](http://democraciaparticipativa.org/arquivos/saude_fundep.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Sociedade Civil, Instituições participativas e Representação: da autorização à legitimidade da ação.** Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

\_\_\_\_\_. **Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política.** Opinião Publica, Nov 2012, vol.18, no.2, p.383-398.

\_\_\_\_\_. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.** Opinião Publica, Jun 2008, vol.14, no.1, p.43-64.

\_\_\_\_\_. et.al. **Democracia, desigualdade e políticas públicas no Brasil.** PRODEP/ UFMG / FINEP, 2009 b. (Relatório de pesquisa)

\_\_\_\_\_. **Teoria Democrática, Esfera Pública e Participação local.** Sociologias, Porto Alegre, v.1, n. 2, p. 18-49, 2000.

\_\_\_\_\_. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Edições Afrontamento: Lisboa, 2003.

\_\_\_\_\_. ANASTASIA, Fátima (orgs). **Reforma política no Brasil.** Belo Horizonte: editora UFMG, 2006.

BETLINSKI, Carlos. **Conselhos Municipais de Educação: Participação e cultura política.** 2006. 214 p. Tese (Doutorado em Educação)- Departamento do Programa de Educação: Currículo da PUC – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão Democrática da Educação.** Programa Salto para o Futuro – TV Escola – MEC Ministério da Educação, Brasília: Boletim 19, 2005.

BORJA, Jordi. **A Participação cidadina**. Trad. Regina Silva Pacheco. Espaço & Debates, nº 24, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. São Paulo: IMESP, 1998.

CELIBERTI, Lilian, 2005. Atores, práticas e discursos da Participação. In: TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves, org. 2005. **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo Cortez.

COELHO, V.S.P.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: 34, 2004.

CÔRREA, Isabela Moreira. **Entre a Representação e a Participação: coordenação e competição na implementação da participação popular no ciclo orçamentário em Belo Horizonte e Minas Gerais**. Teoria E Sociedade nº 16. Jul/dez 2008, p. 34-71.

CRUZ, Gisele R. **Participação versus representação: O dilema da legitimidade**. ALCEU v.8.n.16 – p. 205-215 – jan/jun, 2008.

CUNHA, E.S.M.; ALMEIDA, D.C.R.; FARIA, C.F.; RIBEIRO, U.C. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, R.R.C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011, 297-322. (Diálogos para o desenvolvimento, v. 7).

\_\_\_\_\_. **Efetividade deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006)**. Eleonora Schettini Martins cunha / 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Conselhos de Educação: fundamentos e funções**. Rbpac: v. 22. n1 p. 41-67, jan/jun, 2006.

DAGNINO, Evelina. (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

DAGNINO; OLIVEIRA, A. J; PANFICHI. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In:\_\_\_\_\_; A. J; PANFICHI, A (orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra,2006; Campinas, UNICAMP, 2006.

DUSSEL, E. 20 teses de política. **Coleção social latino-americana**. CLACSO Livros, 2007.

FARIA, C.F. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos Conselhos Municipais de Saúde e de Direitos da Criança e do Adolescente. In: AVRITZER, L. **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: UFMG; 2007, p. 111-113.

\_\_\_\_\_ **Os determinantes da efetividade democrática da participação social. Texto escrito para a disciplina Democracia Políticas Públicas e Participação**. Mimeo, 2008.

FARIA, Cláudia. F. & RIBEIRO, Uriella. C. 2010. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre o Conselho Municipal de Políticas Públicas? In: AVRITZER, L. (org.) **A dinâmica de participação no Brasil**. São Paulo: Cortez.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. **Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 21, n. 60, p. 67- 81, fev. 2006.

GADOTTI, Moacir. **Gestão Democrática com participação popular no planejamento e organização da educação nacional**. Ed. L. Instituto Paulo Freire – caderno de formação, série Educação Cidadão v 6. 2013.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2003.

LÜCHMANN, Lígia, Helena Hahn. **A representação no interior das experiências de participação**. Lua Nova, São Paulo, 70: 139 – 170, 2007.

MAGNAGNAGNO & DOMBROWSKI. **A legitimidade da representação na democracia participativa**. Anais do Seminário Nacional da Pós-graduação em Ciências Sociais – UFES – 2011.

MONTEIRO, Lorena Madrugada & MOURA, Joana Tereza Vaz. **Democratização ou reprodução da dominação social?** Notas sobre a representação política em Conselhos, 2009.

Participação e Controle Social na garantia dos direitos humanos - Módulo II- **Conselhos dos Direitos no Brasil**. Disponível no site DH net – [WWW.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/2/participacao.htm](http://WWW.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/2/participacao.htm). acesso em 25/06/2014.

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

PIRES, R.R.C. (Org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. LIVRO disponível na internet.

RABAT, Márcio Nuno. **Representação, Participação e Controle Social: instituições, atores e história**. Biblioteca Digital – Câmara dos Deputados. 2010.

SAMPAIO, Sérgio Blasbalg de Arruda. **O olhar sobre os Conselhos de Políticas Públicas: o caso do Conselho de Saúde de São Paulo no período de 2001 a 2004** / Sérgio Blasbalg de Arruda Sampaio – 2006 – 179 f.

SANTOS, Ednia Patrícia Silvestre; RAMALHO, Rosângela Palhano. **A participação da sociedade civil no conselho municipal de educação de Araruna: exercício de cidadania?** 2011. 15p. Departamento de Economia da Universidade da Paraíba, Paraíba.

SOUZA, Maria Luiza. **Desenvolvimento de comunidade e participação.** São Paulo: Cortez, 1991.

SILVA, Josias Benevides da. **Conselho Municipal de Educação de Guanambi: uma década de história / 1995-2005.** Guanambi: Giordani, 2005.

TATAGIBA; TEIXEIRA, A. C. C. **Democracia Representativa e participativa: complementariedade ou combinação subordinada?** Reflexões sobre instituições Participativas e Gestão Pública na cidade de São Paulo (2000-2004). XIX Concurso Clad sobre Reforma do Estado e Modernização da Administração Pública. Guatemala, 2006.

\_\_\_\_\_. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate.** Rev. Sociol. Polit., Nov 2005, no.25, p.209-213.

UAMPA (1986). **A participação popular na administração municipal.** Porto Alegre.

VAZ, Alexander Cambraia N. **Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas.** Opinião Pública, Jun 2011, vol.17, no.1, p.163-205.

## **APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA AO REPRESENTANTE (CONSELHEIRO)**

Nome:

1. Como o seu nome foi indicado para a composição do CME?
2. Qual o segmento você representa no conselho?
3. Você possui afinidade e experiência com a educação? De que forma?
4. Que relação o segmento que você representa mantém (ou tem) com o CME?
5. Como você percebe a sua participação no CME? Como você a classificaria?
6. Como você avalia a sua representação dentro do conselho? Você tem algum contato com os seus representados em forma de devolutiva de sua atuação no CME?
7. Como é a relação entre sociedade civil e estado dentro do conselho?
8. Em sua opinião há alguma supremacia de um determinado segmento dentro do CME? Se sim, qual e por quê?
9. Como se dá representação dentro do CME? Como você a percebe?
10. O que você acha que precisa mudar para que melhore a participação no CME? O problema é institucional? São as regras? Os atores? A forma como a política educacional está estruturada?

## **APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA AOS REPRESENTADOS**

1. Você tem conhecimento que o seu segmento tem um assento no CME de Guanambi?
2. Você sabe quem é esse representante e como ele foi escolhido?
3. Como você analisa a participação de seu representante? Ele faz uma devolutiva a vocês?
4. Você se sente efetivamente representado pelo seu representante?