

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

CARLA MEREGALLI DE OLIVEIRA

**O PERFIL DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NA GESTÃO
DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO EM
SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA**

**Porto Alegre
2012**

CARLA MEREGALLI DE OLIVEIRA

**O PERFIL DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NA
GESTÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO EM
SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Orientador: Prof. Dr. Aragon Dasso Junior

Porto Alegre

2012

CARLA MEREGALLI DE OLIVEIRA

**O PERFIL DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NA GESTÃO
DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO EM
SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Aprovado em 04 de maio de 2012.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Mônica Birchler Vanzella Meira

Prof. Rogério Fae

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todos os conselheiros que continuam acreditando na força do sonho, na democracia e, por isso, não se deixam abater, insistem e permanecem.

AGRADECIMENTOS

A Deus...

Por andar comigo sempre, dando-me muito mais do que pedi: paciência, fé, perseverança, força, compreensão...

Ao Meu Pai...

Que, mesmo ausente, sempre está comigo; homem grandioso pela sua simplicidade e honestidade, virtudes que me deixou de herança.

À Minha Mãe...

Que me ajudou com suas orações e atitudes de fé.

Ao Meu Filho Maycon Douglas...

Que suportou a minha ausência, o meu cansaço, os momentos de irritação... Esta vitória também é sua!

Ao Meu Marido Paulo César...

Que foi pai e mãe, e também suportou minha ausência.

Aos Mestres...

A todos que contribuíram, com seus conhecimentos, para que eu pudesse concluir a Especialização, em especial a Tutora Rosária, que me transmitiu, acima de tudo, muito carinho e compreensão...

A Todos...

Que me ajudaram direta ou indiretamente nesta caminhada, que não chegou ao fim; está apenas no começo.

“O pior analfabeto é o analfabeto político.
Ele não ouve, não fala, nem participa dos
acontecimentos políticos.

Ele não sabe que o custo de vida, os preços do
feijão, do peixe, da farinha, do aluguel, do
sapato e do remédio dependem das decisões
políticas.

O analfabeto político é tão burro que se orgulha
e estufa o peito dizendo que odeia a política.

Não sabe o imbecil que da sua ignorância
política nasce a prostituta, o menor
abandonado, e o pior de todos os bandidos que
é o político vigarista, pilantra, o corrupto e
lacaio dos exploradores do povo”.

Bertolt Brecht

RESUMO

O Conselho de Educação é, antes de tudo, um órgão público, permanente, criado por lei, integrante do Poder Executivo, com composição formalmente adequada, com finalidades claras e abertura para o controle jurisdicional de suas decisões. Neste trabalho, pretende-se provocar uma reflexão a respeito do papel desempenhado nesse processo pelo conselho de educação, perante as políticas públicas, utilizando um referencial teórico que situa as dificuldades da participação popular. No município de Santo Antonio da Patrulha, o Conselho Municipal de Educação funciona como instrumento de deliberação e consulta. Sendo assim, o objetivo geral deste trabalho é analisar se o Conselho Municipal de Educação em Santo Antonio da Patrulha é realmente um mecanismo de participação popular e de controle social. Para realizar este estudo de caso que trata do Conselho Municipal de Santo Antônio da Patrulha, foi usada como procedimento metodológico a pesquisa qualitativa. A coleta de dados primários foi obtida através de entrevistas, aplicações de questionários e observação, bem como pesquisa documental (Atas) e pesquisa bibliográfica. Os entrevistados foram os Presidentes do Conselho e os conselheiros. O resultado da pesquisa demonstra que o Conselho Municipal de Educação de Santo Antônio da Patrulha é agente de fortalecimento da democracia deliberativa, possuindo efetividade e autonomia deste caráter. A pesquisa foi realizada tanto na perspectiva de sua dinâmica de atuação quanto do perfil dos conselheiros e suas percepções. Os resultados obtidos apontaram para a limitação de atuação na definição das políticas públicas, bem como, da necessidade deste colegiado assumir o exercício do controle social de forma concreta e efetiva.

Palavras-chave: Conselho Municipal de Educação; políticas públicas; democracia; participação; controle social.

LISTA DE ABREVIações E SIGLAS

CEED – Conselho Estadual de Educação/RS

CF – Constituição Federal

CME – Conselho Municipal de Educação

CMEs – Conselhos Municipais de Educação

CNE – Conselho Nacional de Educação

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

MEC – Ministério da Educação

PME – Plano Municipal de Educação

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Escolaridade dos Conselheiros.....	37
Quadro 1 – Escolaridade, Profissão e Instituição que os conselheiros representam.....	38
Gráfico 2 – Atribuições dos Conselheiros.....	41
Gráfico 3- Interatividade dos Conselheiros	45
Gráfico 4- Funcionamento e Autonomia do Conselho	48
Gráfico 5- Acompanhamento e Fiscalização das Políticas Públicas.....	53

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
2 O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO A LUZ DA LEGISLAÇÃO.....	17
2.1 CONTEXTUALIZANDO O MUNICÍPIO.....	17
2.2 O CONSELHO E A CONSTITUIÇÃO	19
2.3 CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NA HISTÓRIA.....	20
2.4 SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO.....	21
2.5 O PAPEL RELEVANTE DOS CONSELHOS MUNICIPAIS.....	23
2.6 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO 2.....	26
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA.....	28
3.1 QUESTIONÁRIOS.....	30
3.2 ANÁLISE DOCUMENTAL.....	30
3.3 ENTREVISTA.....	31
3.4 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO 3.....	33
4 CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA COMO MECANISMO DE DEMOCRACIA SEMIDIRETA?.....	35
4.1 PERFIL DOS CONSELHEIROS.....	36
4.2 O TRABALHO DE CONSELHEIRO.....	39
4.2.1 ATRIBUIÇÕES DE CONSELHEIRO.....	40
4.2.2 - DIFICULDADES PARA DESEMPENHAR O PAPEL DE CONSELHEIRO.....	42
4.2.2.1 O CONSELHEIRO FRENTE ÀS LEGISLAÇÕES.....	43
4.3 A INTERATIVIDADE DOS CONSELHEIROS.....	44
4.4 O CONSELHO NO EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA / AUTONOMIA.....	46
4.4.1 FUNCIONAMENTO DO CONSELHO X AUTONOMIA.....	47
4.5 DIÁLOGO COM O GOVERNO.....	48
4.6 O CONSELHO COMO ÓRGÃO DE ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	49
4.6.1 CONCEITUANDO CONTROLE SOCIAL.....	50
4.6.2 O CONSELHO DE EDUCAÇÃO E CONTROLE SOCIAL.....	51
4.7 ANÁLISE DOCUMENTAL X PERFIL DO CONSELHO.....	54
4.8 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO 4.....	55
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	59
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	62
APÊNDICE.....	65

INTRODUÇÃO

Os Conselhos são analisados como agentes de inovação nas políticas públicas porque, ao realizarem a mediação entre a sociedade civil organizada e os organismos governamentais, eles estão construindo uma nova esfera pública de poder e de controle social. Como tais representam forças sociais organizadas e contribuem para o fortalecimento de novos sujeitos políticos.

Gohn

O presente trabalho é o resultado de uma pesquisa empírica realizada com a finalidade de concluir o Curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, localizada em Porto Alegre/RS.

O interesse em estudar esse objeto tem origem nas relações que foram estabelecidas como conselheira do Conselho Municipal de Educação de Santo Antônio da Patrulha no ano de 2008. Tal participação permitiu a pesquisadora estabelecer espaços que poderiam ser usados como locais de organização da sociedade civil em prol de uma educação mais democrática, e também como lócu de gestão e de definição de políticas públicas educativas.

Diante de tais relações com o CME, as inquietações efetivamente transformaram-se em objeto de estudo sistematizado, culminando neste projeto de pesquisa ora apresentado.

O conselho Municipal da Educação, criado em 09 de março de 1970, foi o primeiro criado em Santo Antônio da Patrulha.

Em 1992, o Conselho Municipal de Educação é reorganizado dando direito aos conselheiros de elegerem seu presidente. Ainda em 1992 é aprovado o Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação.

O conselho está inserido no município de Santo Antônio da Patrulha que é um dos quatro (4) primeiros municípios do Rio Grande do Sul com mais de 200 anos de história, história esta com características muito conservadoras, o que demonstra um poder centralizador e autoritário. No entanto, este cenário vem se modificando a passos largos, com características voltadas a uma gestão mais democrática com um novo modo de interação entre o governo local e a comunidade que aparentemente promovem a cooperação e coordenação de ações públicas, além de também,

aparentemente, assegurar e ampliar a participação dos diversos segmentos sociais nos processos decisórios das políticas públicas.

A partir da instituição do Sistema de Ensino Municipal em 1998, com a extensão de suas funções consultivas para as funções deliberativas e normativas, o espaço público de debate e a democracia participativa adquirem novos contextos e possibilidades no município.

A política pública de educação dá aos municípios brasileiros a opção de criar seus próprios Sistemas de Ensino e institucionalizar os Conselhos Municipais de Educação. No município de Santo Antônio da Patrulha, o Conselho Municipal de Educação funciona como instrumento de deliberação e consulta.

O Município, mais especificamente na última década, vem apresentando um novo perfil sociopolítico, e o Conselho Municipal da Educação têm contribuído para uma nova forma de governo, sendo os conselheiros, pessoas de reconhecido saber, como consta no próprio texto de lei. Em 20 de fevereiro de 1998, a Câmara Municipal aprova Lei nº 3255/98 que cria e organiza o Sistema Municipal de Ensino de Santo Antônio da Patrulha.

A autora motivada pelo conhecimento da forma federativa a qual possibilita uma significativa autonomia dos entes federados que conquistaram mais independência, e a partir do estabelecimento de mecanismos que possibilitam a participação do cidadão na gestão municipal, buscou entender se o Conselho de Educação é um mecanismo de participação na gestão do município.

Como conselheira desde 2008 e, atualmente no cargo de presidente do Conselho Municipal de Educação, a autora do trabalho teve a oportunidade de acompanhar um pouco da caminhada deste órgão. Assim, o principal estímulo para a realização desta pesquisa foi responder a seguinte questão: O Conselho Municipal de Educação em Santo Antonio da Patrulha é realmente um mecanismo de participação popular e de controle social?

Portanto, os objetivos deste trabalho são: a) analisar se o Conselho Municipal de Educação em Santo Antonio da Patrulha é realmente um mecanismo de participação popular e de controle social; b) Identificar, neste conselho, características peculiares nas suas funções; c) Estudar as leis que regem este conselho; d) Investigar se o conselho enfrenta problemas para se firmar como espaço de efetivo diálogo entre a comunidade e o governo.

Nesta pesquisa, foi feita uma análise para constatar se o Conselho Municipal de Educação de Santo Antônio da Patrulha é utilizado como instrumento de exercício da democracia, se o mesmo representa as demandas da população, como é a sua representatividade, a capilaridade, a autonomia, a independência e relação do mesmo com o Poder Público. A partir da análise das leis que regem este conselho e de uma análise documental foi possível identificar: se o conselho enfrenta problemas para se firmar como espaço de efetivo diálogo entre a comunidade e o governo; se há uma eficiente e eficaz partilha de poder; se o governo incentiva esta organização; se as demandas apontadas pelo conselho são temas da agenda do gestor; se há participação da sociedade civil nos processos de formulação, deliberação, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas do município.

Para realizar este estudo de caso que trata do Conselho Municipal de Santo Antônio da Patrulha, foi usada como procedimento metodológico a pesquisa qualitativa. A coleta de dados primários foi obtida através de entrevistas, aplicações de questionários e observação, bem como pesquisa documental (Atas) e pesquisa bibliográfica. Os entrevistados foram os Presidentes do Conselho e os conselheiros.

O trabalho apresenta a análise, interpretação, e por fim, destacam – se considerações julgadas como relevantes, além de recomendações decorrentes do estudo realizado. Entender o funcionamento do Conselho contribuirá para a conscientização coletiva dos conceitos da democracia deliberativa, bem como estimular a inserção do cidadão na administração pública.

Este trabalho está assim estruturado: para iniciar uma reflexão com base nos documentos do Conselho de Educação frente à legislação educacional nos âmbitos nacional, estadual e municipal, relativa ao papel do mesmo frente às Políticas Públicas do Município de Santo Antônio Patrulha. No terceiro capítulo, é apresentada a metodologia utilizada no desenvolvimento do trabalho, que se constituiu de uma pesquisa qualitativa. A seguir, no quarto capítulo, a análise e interpretação dos dados coletados, articulando-os com as ideias dos autores que integram o referencial teórico-metodológico da pesquisa. Para fundamentar os dados trazem-se à reflexão concepções de Gestão Democrática, Controle Social e Políticas Públicas nas teorias dos autores Gohn(2001), Cury(2000,2006) Gomes(2006), Tatagiba(2011), Teixeira(2011), Bordignon(2006, 2008,2009), Cunha(2011),

Correia(2008), Britto(1992). Por fim, destacam considerações julgadas relevantes, além de recomendações decorrentes do estudo realizado.

2 O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO A LUZ DA LEGISLAÇÃO

“Não basta ater-se à letra da lei; é preciso captar o seu espírito. Não é suficiente analisar o texto; é preciso examinar o contexto. Não basta ler nas linhas; é necessário ler nas entrelinhas.”

Dermeval Saviani

Nesse sentido, o capítulo a seguir dedica-se ao papel do Conselho Municipal da Educação na definição das políticas públicas municipais, analisando os motivos que justificam as dificuldades no reconhecimento do caráter deliberativo de suas decisões, já que a gestão democrática está garantida pela lei, formalmente, mas é preciso analisar se efetivamente concretiza-se no Município.

Neste capítulo, aborda-se o papel do Conselho de Educação à luz da legislação brasileira.

2.1 CONTEXTUALIZANDO O MUNICÍPIO

O Município de Santo Antônio da Patrulha dispõe de uma área territorial de 1.069 km², estando sua Sede a 57 km metros do nível do mar, latitude sul -29,818 e longitude de -50,52, está situado em uma região denominada Litoral Norte, constituindo a micro região homogênea do litoral setentrional do RS. Sua população é de 39.685 habitantes, segundo o Censo do ano 2010.

Santo Antônio da Patrulha é um dos quatro primeiros Municípios do Rio Grande do Sul, com colonização basicamente de origem açoriana. Com o decorrer do tempo passou a ser ocupado também por italianos, alemães e poloneses.

A história do Município evidencia alguns ciclos importantes em sua trajetória.

No ciclo da Cana de açúcar, mais de 06 mil hectares de cana plantada foram base a produção que serviu de sustentação a Agasa (Indústria de açúcar e álcool). Com o fechamento desta estatal de produção de açúcar e álcool, o Município sofreu uma grande depressão econômica.

Atualmente, a produção da cana de açúcar é mais reduzida, servindo como matéria prima para produção de rapaduras e seus derivados, para a produção da cachaça e para o uso próprio dos agricultores.

O ciclo do arroz que transforma a lavoura gera a criação de cooperativas que auxiliam os produtores na armazenagem e comercialização do produto. Os baixos preços praticados no mercado interno, os altos juros bancários e as dificuldades para a exportação fizeram com que a maioria dos lavoureiros optasse por novas alternativas de produção diminuindo as áreas de plantio.

Com a abertura da RS0-30 que liga Porto Alegre ao litoral norte do Estado, estabelece-se o ciclo do “turismo de passagem”, quando vários restaurantes, bares, postos de combustível, oficinas, artesanatos e pequenos produtores de cachaça e rapadura aproveitam o trânsito de viajantes para fomentar a economia local. A abertura da “Free Way”, na década de 70, desloca o fluxo de veículos e retira esta fonte de renda do Município, causando outra crise econômica aos munícipes.

O ciclo metal-mecânico com a implantação de indústrias de médio e grande porte dirigidas, principalmente, à produção de equipamentos agrícolas, passou a enfrentar dificuldades no início dos anos 90 devido à crise generalizada na agricultura.

A necessidade de encontrar outros rumos para a economia local provocou o estímulo à atração da indústria do calçado que gera emprego e retorno de divisas ao Município. Hoje esta é uma das bases da economia local.

Em 1970, com a criação do Conselho de Educação, surge então o princípio da gestão democrática que aponta para essa metodologia de um novo modo de administrar que se traduz pela comunicação, pelo envolvimento coletivo e pelo diálogo.

Na área educacional, Santo Antônio da Patrulha vem realizando sua caminhada ao longo da história, enfrentando os desafios de cada ciclo.

Santo Antônio da Patrulha, desde 2007, está enfrentando o desafio da oferta de Ensino Superior a sua população, através da adesão ao Sistema da Universidade Aberta do Brasil, acolhendo Instituições de Ensino Superior Público: a UFRGS, a UFPEL e a FURG e o Campus da Universidade Federal do Rio Grande Santo Antônio da Patrulha com a oferta de dois Cursos de Engenharia.

Junto com uma educação básica de qualidade, os patrulhenses trabalham, por mais de 30 anos, pela oferta do ensino superior na cidade o que hoje vê realizado através da Universidade Aberta do Brasil e do Campus FURG Santo Antônio da Patrulha.

Passando agora ao campo de atuação do Conselho de Educação, vamos ao campo de regulamentação desse órgão colegiado.

2.2 O CONSELHO E A CONSTITUIÇÃO

A Constituição Federal é a Lei Suprema que baliza a participação do cidadão, este por sua vez, é o trampolim para o exercício da democracia.

As diretrizes educacionais permitem aos municípios a autonomia de criar seus próprios Sistemas de Ensino e assim dar voz ao órgão normativo e deliberativo ao Conselho Municipal da Educação.

Gohn, (2001) diz que os conselhos:

Constituem-se em instrumentos de expressão, representação e participação do povo, configurando-se como uma possibilidade de ampliação de um espaço público de debates, sem função de governabilidade, apesar de dotados de potencial de transformação política. (p.4)

A organização, manutenção e desenvolvimento do Conselho Municipal de Educação é responsabilidade do município conforme o Art. 11, parágrafo I da Lei 9.394/1996 – LDB “Os municípios incumbir-se-ão de organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados”.

Segundo Cury, 2006:

O conselho é o lugar de mediação de conflitos, mediação dos diferentes interesses, lugar das demandas das comunidades, espaço de efetivação de direitos e de construção da cidadania. Quanto mais participativa maior possibilidade de melhoria da qualidade da educação, quem ouve mais, erra menos.(p.2)

Assim, o Conselho deve: definir as diretrizes das políticas e o formato de implementação destas; formular prioridades, metas e recursos; monitorar e avaliar as políticas públicas; tornar públicas as ações do governo e os direitos da

população. É fundamental destacar o papel da educação como instrumento imprescindível para a real, efetiva e instruída participação da pessoa.

2.3 CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NA HISTÓRIA

De acordo com Cury (2006 p.1), “um Conselho de Educação é, antes de tudo, um órgão público voltado para garantir, na sua especificidade, um direito constitucional da cidadania”.

Criado em 09 de março de 1970, através da Lei Municipal nº 1.175/70, tinha como conselheiros, pessoas de reconhecido saber, como consta no próprio texto de lei. Foi o primeiro conselho criado em Santo Antônio da Patrulha.

A visão dos conselheiros era de que estas pessoas, interessadas em educação, promoveriam ações diversas no sentido de ajudar o professor e melhorar a educação no município. No período de 1970 a 1977 as ações do conselho centravam-se em: - Promover encontro de professores, buscando a qualificação permanente; - Propiciar atendimento especializado para que os professores de Santo Antônio efetuassem a sua carteira de identidade; - Realizar intercâmbio com o CEED e os CMEs de outros municípios, os quais tinham características próprias; - Publicar o Boletim do CME, que era mensal e circulava em todas as escolas. Este boletim era arquivado na biblioteca pública municipal e serviu também para realização de trabalhos de pesquisa na Universidade de Caxias do Sul.

O Conselho teve delegação de competências por um ano, através do Parecer nº CEE 557/76, para autorizar o funcionamento de classes maternas e jardim de infância e aprovar regimentos destas classes.

Em 1977, a Lei Municipal nº 1393/77 coloca o prefeito como membro nato de todos os conselhos.

Em 1992, o Conselho Municipal de Educação é reorganizado pela Lei Municipal nº 2.475/92 que altera artigos da Lei Municipal nº 1393/77, dando direito aos conselheiros elegerem seu presidente. O Decreto Municipal nº 4934/92 aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação. O período de 1993 e 1994 foi dedicado à educação superior, conquistando o ciclo básico da UNISINOS em Santo Antônio da Patrulha nos anos de 1994 a 1996. Participou da elaboração do

Plano Decenal em 1994 e recebeu delegação de competências em 1995 através do Parecer CEED nº 583/95. No período de 1995 a 1998 teve delegação de competências para aprovar Regimentos Escolares de Ensino Fundamental e criou o Comitê Municipal “O direito é aprender” com realizações que foram desde audiência pública em parceria com juízes e promotores até a abertura de duas escolas noturnas de ensino fundamental.

Em 1997 e 1998, a Faculdade de Taquara (FACCAT) oferece um curso adicional multidisciplinar em Santo Antônio da Patrulha por iniciativa do CME.

A seguir será abordado o Conselho de Educação como órgão do sistema de ensino, órgão que compreende o conjunto de instituições, órgãos e normas educacionais de cada ente federado, ou seja, organiza o todo o sistema educacional sob responsabilidade de cada ente federado, no âmbito de sua autonomia.

2.4 SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO

A Constituição Federal de 1988 fortaleceu os municípios elevando-os a entes federados e contemplando em seu Artigo 211- A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

Conforme a LDBEN, Lei n. 9.394 de 1996, (BRASIL, 1996), que institui as Diretrizes e Bases da Educação (Art. 11) os municípios incumbir-se-ão de:

- I- organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;
- II- exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
- III- baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
- IV- autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema.

Dessa forma, pode-se prever que os assuntos tratados no âmbito municipal encontraram ecos nos seus órgãos normativos, conforme disposto no Artigo 31 da Constituição Federal de 1988 e em seu § 1º:

A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. (Art. 31)

O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver. (Art.31 § 1º)

Em 20 de fevereiro de 1998, a Câmara Municipal aprova Lei nº 3255/98 que cria e organiza o Sistema Municipal de Ensino de Santo Antônio da Patrulha.

O CME passa a exercer uma nova função como órgão normativo do Sistema de Ensino, com funções as de: fixar normas para a oferta da Educação Infantil, Educação Fundamental e modalidades, aprovar Regimentos Escolares, Planos de Estudos e o Plano Municipal de Educação.

Integram o Sistema Municipal de Ensino as escolas municipais de ensino fundamental e de educação infantil, escolas particulares de educação infantil, a Secretaria de Educação e o Conselho Municipal de Educação.

Iniciam-se os estudos e debates para a composição do CME, os mesmos provocaram a aprovação da Lei Municipal nº 3.377 de 10 de março 1999 que dispõe da organização do Conselho Municipal de Educação, onde possibilita a eleição dos conselheiros pelos segmentos: representantes dos professores municipais, representantes de professores estaduais, representante professores particulares, representante de CPM, grêmios e conselhos escolares e representantes da administração municipal.

Com a criação do Sistema, e o CME exercendo a função normativa, assim o município se tornou autônomo no campo educacional, não dependendo mais das resoluções e atuação do conselho Estadual de Educação.

Começou aí a adequação às estruturas legais e às peculiaridades locais, dando agilidade aos processos. Coube ao município o encargo de estabelecer normas complementares para o seu sistema.

Inicia-se então uma nova era na educação de Santo Antônio; a criação do sistema coloca o CME em condições de contribuir para uma significativa autonomia municipal na área do ensino e para o avanço das políticas públicas nessa área.

2.5 O PAPEL RELEVANTE DOS CONSELHOS MUNICIPAIS

Os conselhos foram à grande novidade no processo de formular e programar políticas públicas no âmbito dos municípios. Entre os fatores que determinaram esse processo estão as ações e programas nas áreas sociais. Tatagiba (2005, p.1) ratifica este processo quando diz que a “novidade histórica consiste em apostar na intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade em canais públicos e plurais como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos”.

Os Conselhos Gestores precisam respeitar algumas características para sua institucionalização tais como: o princípio da legalidade, composição, periodicidade das reuniões e funcionamento.

Os conselhos devem participar da formulação de políticas públicas, da definição dos objetivos e prioridades do governo municipal, da estruturação de meios para atingi-los, do controle e avaliação do processo.

A comunicação efetiva entre a sociedade civil e o poder público pode ser estabelecida pelos Conselhos, que agem como canais efetivos e diretos de representatividade. Os representantes da comunidade, atuando como conselheiros contribuem para melhorar as diretrizes das ações do governo para a satisfação das demandas sociais, uma vez que estão próximos dos problemas locais, conferindo inclusive maior transparência nas alocações dos recursos para desenvolvimento das ações planejadas (ALBUQUERQUE, 2006, p.4).

A sociedade precisa ter uma relação eficiente no processo de normatização e deliberação das políticas públicas, assim apresentará uma ruptura de paradigma nas ações desenvolvidas pelos conselhos

Para um melhor esclarecimento a respeito dos Conselhos Municipais, Gohn (2001) afirma que:

Estes visam mediar relações e conferir maior interação entre governo e sociedade civil. Estas estruturas inserem-se na esfera pública e também fazem parte da esfera política, já que integram os órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo. São voltados à discussão, deliberação e definição de políticas públicas específicas, como o conselho de educação, saúde, cultura, meio ambiente, consumidor, patrimônio histórico-cultural, etc. (p.107)

O Conselho de Educação é o órgão normativo do Sistema Municipal de Ensino, é colegiado autônomo com representação dos segmentos, professores municipais, estaduais, particulares, administração municipal, círculos de pais e mestres, conselhos escolares e grêmios estudantis.

Para Cury 2006:

Um Conselho de Educação é, antes de tudo, um órgão público voltado para garantir, na sua especificidade, um direito constitucional da cidadania. Eis porque um conselheiro, membro desse órgão, ingressa no âmbito de um interesse público cujo fundamento é o direito à educação das pessoas que buscam a educação escolar. (p.1)

Para ratificar Cury, Gomes 2006 diz:

O CME é o órgão do sistema responsável pela legislação educacional, que regulamenta, fiscaliza e propõe medidas para melhoria das políticas educacionais. É também um instrumento de ação social atendendo a demandas da sociedade quanto a transparência no uso dos recursos e a qualificação dos serviços públicos educacionais. A sociedade, representada no conselho, torna-se vigilante na defesa do direito de todos à educação de qualidade e na observância dos regulamentos e leis federais.(p.3)

Para contrapor com Cury e Gomes (2006), Teixeira (2004) traz a idéia que os conselhos de educação no Brasil estão fortemente ligados à sua concepção como órgãos de governo, com função de assessoramento e colaboração que os caracterizou ao longo de grande parte da história educacional brasileira no século XX.

Por outro lado, Teixeira (2004) reforça que os CMEs atuam formalmente como instâncias deliberativas e de gestão, e constituem instâncias de interlocução e proposição, assumindo o papel de agentes do poder administrativo.

Quanto aos órgãos de estado ou de governo pode-se afirmar que os conselhos de educação desempenharam um papel fundamental na organização do sistema de ensino no Brasil. Atuando na formalização do ensino, eles assumiram a tarefa de normatizar o processo de ensino, estabelecendo as bases para o seu acompanhamento e avaliação. Cumpriram o papel para o qual foram criados, construindo conhecimentos sobre a organização e a administração do ensino, definindo rumos, criando alternativas de ação.

Tradicionalmente, os conselhos são considerados de naturezas consultiva, normativa e deliberativa. Com a concretização do princípio constitucional da gestão

democrática, os CMEs incorporam, também, as funções propositivas, mobilizadoras, de acompanhamento, fiscalização e de controle social.

Segundo o Guia de Consulta do Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação de 2004, as principais características de cada uma destas funções são:

Função consultiva: Essa função é comum a qualquer conselho. Trata-se de responder a consultas sobre questões que lhe são submetidas pelas escolas, Secretaria de Educação, Câmara de Vereadores, Ministério Público, universidades, sindicatos e outras entidades.

representativas de segmentos sociais, assim como por qualquer cidadão ou grupo de cidadão, de acordo com a lei.

Função propositiva: Enquanto na função consultiva o conselho reage a determinado estímulo ou desafio ao responder a questões que lhe são apresentadas, na propositiva ele toma a iniciativa. É no desempenho dessa função que o CME participa da discussão e da definição das políticas e do planejamento educacional.

Função mobilizadora: Pode-se dizer que esta é uma função nova para os Conselhos de Educação. Ela nasce na perspectiva da democracia participativa em que os colegiados de educação, concebidos como conselhos sociais, têm função de estimular a participação da sociedade no acompanhamento e controle da oferta dos serviços educacionais.

Função deliberativa: É desempenhada pelo CME em relação à matéria sobre a qual tem poder de decisão. Essa função é compartilhada com a Secretaria de Educação, no âmbito da rede ou do sistema municipal de ensino, por meio de atribuições específicas, de acordo com a lei.

Assim, a lei atribui a função deliberativa ao órgão – secretaria ou Conselho – que tem competência para decidir sobre determinada questão em

determina área. **Função normativa:** Essa função é restrita aos conselhos quando órgãos normativos dos sistemas de ensino, pois, de acordo com a LDB (artigo 11, III), compete ao Município *baixar normas complementares para o seu sistema de ensino*. As normas complementares limitam-se à abrangência ou jurisdição do sistema.

No caso do sistema municipal, abrangem as escolas públicas municipais de educação básica e privada de educação infantil, além dos órgãos municipais de educação como a secretaria e o conselho.

Funções de acompanhamento de controle social e fiscalizadora: Pode-se dizer que essas funções têm origem comum – referem-se ao acompanhamento da execução das políticas públicas e à verificação do cumprimento da legislação. A principal diferença entre elas está na possibilidade da aplicação de sanções às instituições ou pessoas físicas que descumprem a lei ou as normas. Quando órgão normativo do sistema de ensino, no exercício da função fiscalizadora o CME poderá aplicar sanções, previstas na lei, em caso de descumprimento, como, por exemplo, *suspender matrículas novas em estabelecimento de ensino*; determinar a cessação de cursos irregulares etc. No exercício da função de controle, constatada irregularidade ou descumprimento da legislação pelo poder público o conselho poderá pronunciar-se, solicitando esclarecimento dos responsáveis, ou denunciando aos órgãos fiscalizadores, como a Câmara de Vereadores, o Tribunal de Contas ou o Ministério Público.

O Conselho Municipal de Educação eleito na pesquisa foi se constituindo, no município estudado, como um importante espaço de articulação política, de organização e de reflexão acerca dos problemas educacionais do município, estabelecendo, neste contexto, um novo padrão de relações.

Do CME analisado nasceu no processo de desconcentração/descentralização das políticas educativas efetivado pelo Estado e, desse modo, têm se colocado crescentemente no centro do processo de tomada de decisões, caracterizando-se como importante instrumento para a democratização da gestão das políticas educacionais.

Compreender um pouco dessa realidade pode ajudar no entendimento do seu potencial na direção da descentralização, autonomia e democratização do sistema educacional.

2.6 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO 2

Houve uma significativa mudança nas regras de composição dos sistemas de ensino brasileiros o que possibilita pensar processos quase simultâneos no que diz respeito ao encaminhamento das políticas educativas no país um voltado para a descentralização dos sistemas de ensino e outro, mais recente, que possivelmente aponta para uma (re) centralização da educação e/ou melhor, articulação entre os respectivos sistemas.

A partir dessas reformas educativas, implantadas no país, em que inserem as instâncias municipais na perspectiva de ampliação dos seus serviços em matéria de educação, verificam-se mudanças na gestão dos sistemas e das unidades escolares, assim como no próprio processo de ensino, inspiradas nos pressupostos político-ideológicos que sustentaram tais reformas e orientaram as medidas tomadas para a sua implementação.

Desta forma, os fenômenos da descentralização/desconcentração da gestão da educação passam a constituir temas fundamentais de redefinição dos encaminhamentos de Políticas Educativas e o papel do Conselho de Educação

neste processo pode redefinir os rumos políticos e educacionais do respectivo Sistema de Ensino.

Neste novo ordenamento legal que possibilita a criação de sistemas municipais de ensino, o Conselho Municipal de Educação passa a desempenhar novas funções, tornando-se um dos principais mediadores das demandas educacionais da população junto ao Poder Executivo, participando conjuntamente na construção do Plano Municipal de Educação. A partir dessa compreensão, a criação e a consolidação do Conselho Municipal de Educação configuram-se como processo de afirmação da cidadania no lócus onde o cidadão/ a cidadã vive e atua, o município.

A existência deste órgão na gestão de políticas educativas no município pressupõe uma mudança de paradigma, da gestão pública burocrática para um modelo descentralizador e participativo na defesa dos interesses de universalização dos direitos básicos da cidadania.

O estágio em que se encontram os conselhos mostra o longo caminho existente para que estes órgãos possam, efetivamente, cumprir sua principal função, isto é, formular e controlar a política pública municipal na área educacional. Trata-se de uma função muito polêmica e complexa que retira do Executivo Municipal atribuições que historicamente estiveram exclusivamente sob sua responsabilidade. Ou seja, os Conselhos Municipais de Educação constituem-se como ameaça ao poder do prefeito e atentam contra práticas políticas tradicionais nocivas à democracia.

Esses órgãos, de acordo com a Lei, devem desempenhar atividades de naturezas diversas e complementares, e sua existência seria de grande conveniência se compreendidos como espaços de definição da política educacional municipal, espaço de definirem diretrizes para o plano de construções escolares, acompanhar gastos dos recursos da educação, avaliar o atendimento escolar oferecido, possibilitar espaços para a manifestação de pais, professores e demais interessados na situação da educação do município, até mesmo ouvindo suas reivindicações.

Neste sentido, poderão realizar muitas atividades, mas o importante é que eles não percam de vista sua atuação como proponente e vigilante de execuções das políticas públicas municipais na área educacional. Seu papel mais importante é o

político, no seu correto significado, e não no de se transformar em mero espaço de obediência aos desmandos da Secretaria de Educação do município.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

*“Fazer
pesquisa significa produzir conhecimento...”.*
Marli André

Para a realização deste trabalho foi utilizada uma pesquisa com metodologia qualitativa que prevê a coleta de dados a partir de interações sociais do pesquisador com o objeto pesquisado oferecendo a análise desses dados. Conforme Godoy 1995 “em um estudo qualitativo o pesquisador conduz seu trabalho a partir de um plano estabelecido a priori, com hipóteses claramente especificadas e variáveis operacionalmente definidas” (p.2).

“A pesquisa qualitativa ocupa um lugar entre várias possibilidades de se estudar os fenômenos que envolvem os seres humanos e suas intrincadas relações sociais, estabelecidas em diversos ambientes” (Godoy, 1995, p.1). Para FLICK e COLS apud GÜNTHER 2006 “a descoberta e a construção de teorias são objetos de estudo da abordagem qualitativa”. Os dados foram coletados por meio de pesquisa documental e de um questionário. Para Ludke e André, 1986, “a análise documental constitui uma técnica importante na pesquisa qualitativa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema”

Foram entregues questionários aos nove (9) conselheiros do Conselho Municipal de Educação retornaram oito (8) destes questionários.

De acordo com CORSETTI, 2006 uma pesquisa documental é:

Uma técnica decisiva para a pesquisa em ciências sociais e humanas, a Análise Documental é indispensável porque a maior parte das fontes escritas – ou não – são quase sempre a base do trabalho de investigação; é aquela realizada a partir de documentos, contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos. (p.33)

Segundo SANTOS, 2000 apud CORSETTI, 2006, é possível fazer uma pesquisa documental a partir de diversas fontes:

A pesquisa documental é realizada em fontes como tabelas estatísticas, cartas, pareceres, fotografias, atas, relatórios, obras originais de qualquer natureza – (pintura, escultura, desenho, etc), notas, diários, projetos de lei, ofícios, discursos, mapas, testamentos, inventários, informativos, depoimentos orais e escritos, certidões, correspondência pessoal ou

comercial, documentos informativos arquivados em repartições públicas, associações, igrejas, hospitais, sindicatos. (p.45)

Para ratificar CORSETTI, 2006 e SANTOS, 2000, FARIAS 2009 disserta sobre pesquisa documental:

A pesquisa documental, enquanto método de investigação da realidade social, não traz uma única concepção filosófica de pesquisa, pode ser utilizada tanto nas abordagens de natureza positivista como também naquelas de caráter compreensivo, com enfoque mais crítico. Essa característica toma corpo de acordo com o referencial teórico que nutre o pensamento do pesquisador, pois não só os documentos escolhidos, mas a análise deles deve responder às questões da pesquisa, exigindo do pesquisador uma capacidade reflexiva e criativa não só na forma como compreende o problema, mas nas relações que consegue estabelecer entre este e seu contexto, no modo como elabora suas conclusões e como as comunica. Todo este percurso está marcado pela concepção epistemológica a qual se filia o investigador. (p.3)

De posse dos questionários recebidos, o resultado dos mesmos foi apresentado de forma descritiva, considerando as palavras de Godoy, 1995 (p.22) que salienta “a palavra escrita ocupa lugar de destaque nesta abordagem, desempenhando um papel fundamental tanto no processo de obtenção dos dados quanto na disseminação dos resultados”. Também foi explorada a experiência da pesquisadora como conselheira no Conselho Municipal de Educação.

A pesquisa teve como objetivo analisar se o Conselho Municipal de Educação em Santo Antonio da Patrulha que é realmente um mecanismo de participação popular e de controle social. Na opinião de Godoy 1995 (p.20) “a pesquisa qualitativa parte de questões ou focos de interesses amplos que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve”. Na tentativa de identificar se o funcionamento do mesmo colaborou na gestão democrática da educação, na implantação de políticas públicas educacionais; fruto de um processo articulado da vontade do governo e da sociedade civil foi desenvolvida esta pesquisa, não com o intuito de estabelecer explicações que mostrem diferenças, mas por meio de fatos relevantes que influenciaram o desempenho deste conselho.

A pesquisa tem como fio condutor a análise do conselho de Educação de Santo Antônio da Patrulha, confirmando se o mesmo é utilizado como instrumento de exercício da democracia. É de extrema relevância analisar se este conselho representa as demandas da população. Será pertinente pesquisar a representatividade, a capilaridade, a autonomia, a independência e relação do

mesmo com o Poder Público. Esta pesquisa justifica-se pelo motivo de o conselho possuir lei e regimento próprio.

A partir da análise da prática e do estudo bibliográfico, foram organizadas questões que deram origem a um questionário (APENDICE A) para coleta de dados, a fim de ampliar aspectos democráticos e de autonomia que precisavam ser aprofundados e cuja explicitação maior foi considerada importante para este estudo. A coleta de dados ocorreu em Dezembro de 2011.

3.1 QUESTIONÁRIOS

A aplicação de tal instrumento com Conselheiros Titulares do CME possibilitou a construção de um perfil desse sujeito quanto a: dados demográficos, nível de conhecimento a respeito do papel do conselheiro (na confecção de políticas públicas, na elaboração do orçamento público e na fiscalização da aplicação dos recursos), sua percepção quanto ao papel do Conselho na articulação política da sociedade civil no processo democrático.

Foram distribuídos nove (9) questionários de pesquisa aos conselheiros titulares e retornaram oito (8) questionários.

3.2 ANÁLISE DOCUMENTAL

No intuito de analisar o poder de deliberação e de autonomia do Conselho de Educação perante o poder público, foi realizada pesquisa em seus instrumentos constitutivos.

Foi utilizada também a análise documental na leitura das atas de reunião do Conselho, no período de janeiro de 2010 a novembro de 2011, para verificação do comparecimento dos conselheiros e dos temas abordados.

3.3 ENTREVISTA

Foram realizadas quatro entrevistas (APENDICE B) com a presidente e ex-presidentes do CME com o objetivo de delinear quais as reais condições de trabalho oferecidas pelo poder público, para verificar a existência ou não de algum tipo de previsão orçamentária para o Conselho e quais as formas de relação com os órgãos públicos.

Os sujeitos que participaram da pesquisa leram, concordaram com as questões propostas e assinaram o Termo de Consentimento (APENDICE C) Informado para todas as técnicas de pesquisa utilizadas.

Objetivando auxiliar a compreensão dessa realidade, o texto traça, inicialmente, o percurso histórico do conselho de educação em Santo Antônio.

O Conselho de Educação de Santo Antonio da Patrulha foi Criado em 09 de março de 1970, através da Lei Municipal nº 1.175/70.

Em 20 de fevereiro de 1998 a Câmara Municipal aprova Lei nº 3255/98 que cria e organiza o Sistema Municipal de Ensino de Santo Antônio da Patrulha. O CME passa a exercer uma nova função como órgão normativo do Sistema de Ensino, com funções como: fixar normas para a oferta da Educação Infantil, Educação Fundamental e modalidades.

Então, com uma forte conotação normativa, reforçada pelo caráter técnico e de suas competências permanece em vigência até 2011. Após estudos, debates e principalmente apoiado nos preceitos firmados pela Constituição Federal de 1988 com seus princípios de gestão democrática do ensino público e de garantia de padrão de qualidade (art. 206, inc. VI e VII), a afirmação da educação como direito público subjetivo (art. 208, § 1º) e a descentralização administrativa do ensino (art. 211) fortaleceram a concepção dos órgãos colegiados na estrutura de ensino e alimentaram a expectativa em favor da constituição de um conselho de educação mais representativo.

Para Oliveira (2008), a “Constituição Federal de 1988 alterou profundamente as relações entre sociedade e Estado no Brasil” e cita que, dentre estas mudanças,

as consideradas mais significativas foram “a consolidação da autonomia dos municípios, a descentralização e a criação de mecanismos de participação social”.

Após doze (12) anos da criação do Sistema de Ensino falou-se e conseguiu-se efetivar a elaboração de um projeto de lei que tramita na Câmara de Vereadores, projeto este que visa dar nova redação ao art. 3º da lei Nº 5.667 de 12 de Janeiro de 2009 que dispõe sobre o Conselho Municipal de Educação, criando uma nova composição deste Conselho, passando de nove para treze membros representando os segmentos:

I - os professores da rede estadual: 1 (um) conselheiro eleito por seus pares;

II - os professores da rede municipal: 3 (três) conselheiros eleitos por seus pares;

III - os professores da rede particular: 1 (um) conselheiro eleito por seus pares;

IV - os pais: 1 (um) conselheiro eleito pelos CPMs, Conselheiros Escolares, Unidade de Apoio à Criança (UAC);

V - os professores ou alunos do ensino superior: 1 (um) conselheiro eleito por seus pares do Ensino Superior de Santo Antônio da Patrulha.

VI - as crianças e os adolescentes: 1 (um) conselheiro eleito pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente.

VII - a sociedade civil: 1 (um) conselheiro eleito por entidades representativas da sociedade.

VIII – o poder executivo: 4 (quatro) conselheiros indicados pelo Poder Executivo.

A reestruturação foi compreendida como necessária pela maioria dos conselheiros e o encaminhamento deliberado pela plenária em reunião ordinária.

Esse movimento no Conselho demonstra que sua construção tem sido dinâmica, pois à medida que os problemas vão aparecendo, sente-se a necessidade de realizar as adequações necessárias.

Neste sentido, apresentou-se nova proposta de emenda à lei de criação do Conselho.

De acordo com Bordignon (2006, p. 57), essa “tendência é positiva na direção da constituição dos Conselhos Municipais de Educação como órgão de Estado, representativos da sociedade civil”.

Esta proposta de alteração garantiu em sua constituição um perfil democrático que pressupõe dois princípios básicos: representatividade e pluralismo. O princípio da representatividade, segundo o Programa Nacional de Capacitação dos Conselheiros Municipais de Educação (2008), refere-se à garantia de representação do poder executivo e da sociedade civil, pelo modo de escolha dos conselheiros e pela relação entre representados e representantes. Já o pluralismo diz respeito à diversidade de instituições que compõem o colegiado.

Não é a quantidade de membros que compõe um conselho “o que garante o fator predominante na representação, mas a qualidade e o peso das instituições representadas, no contexto local” (PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO, 2006, p. 26).

Esta nova configuração que se desenhou a partir daí passou a contar com a participação da sociedade civil. Esta participação assume formas novas de ações coletivas, criando a possibilidade de uma ação mais articulada e global das organizações e define as bases para uma ação mais política.

Cumprir chamar a atenção para o fato de que uma composição que contempla maior participação da sociedade civil, no âmbito desse órgão, carece de pessoal especializado para o desempenho das tarefas técnicas que lhes são atribuídas. Em decorrência disso, o poder público municipal garante a existência de um quadro de pessoal qualificado de assessoria ao conselho, a fim de que seus membros se sintam devidamente instrumentados para atuar satisfatoriamente.

3.4 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO 3

É possível constatar que a contínua transformação das concepções que orientaram a organização do conselho de educação e que modelaram sua forma de funcionamento pode ser identificada nos preceitos legais que definem a natureza desse órgão em cada momento histórico, bem como as competências que lhes são atribuídas e sua composição.

O Conselho de Educação é um órgão que, além de colaborar com a Secretaria por meio das funções assinaladas, deve assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação municipal.

Para Cury (2006) “o caminho do Conselho, portanto, deve articular à sua legalidade a busca de uma legitimidade. Por isso, esse caminho há de ser trilhado com, pelo menos, três veias a fim de produzir normas que não possam ir além da lei: o do direito, o do estudo dos problemas educacionais e o da relação entre ambos”.

A pesquisadora, através de sua vivência na função de Conselheira e também ex – presidente do Conselho Municipal de Educação concorda com Cury (2006), pois, não basta apenas refletir sobre a legislação, mas é preciso efetivá-la por meio do planejamento das ações, articulando missão, metas e visão da educação, democraticamente gestadas com diretores, especialistas, funcionários, alunos, pais e a comunidade em geral.

Um conselho precisa normatizar e deliberar articulando dentro de uma gestão democrática que tem como princípio uma nova metodologia de um novo modo de administrar, primando pela comunicação, pelo envolvimento coletivo e pelo diálogo.

Nessa pesquisa, a finalidade principal é analisar o Conselho Municipal de Educação.

É importante salientar que se constata a importância do mesmo no contexto da política pública de gestão democrática, sendo um canal para a implantação de um novo paradigma educacional que vem modificando os antigos hábitos culturais e valores praticados.

Considerando a importância do Conselho de Educação no contexto da democratização, da participação e na construção de um novo modelo de gestão das políticas públicas no Sistema Municipal de Ensino de Santo Antônio da Patrulha, o capítulo a seguir busca analisar como ele está desempenhando suas atribuições precípuas de gestão participativa, transparência, controle público, compromissos com os princípios democráticos e o exercício da cidadania. Para tanto, foi realizada uma análise exploratória do Conselho de Educação instituído na cidade de Santo Antonio da Patrulha RS, apresentando resultados baseados na percepção dos presidentes do Conselho e dos conselheiros complementarmente, nos dados secundários coletados na análise documental.

Ao finalizar este capítulo, conclui-se que as reflexões na busca da fundamentação teórica para um embasamento mais profundo acerca da participação popular e controle social, proporcionaram, ainda, o reconhecimento de importantes

referenciais, tais como os diversos saberes considerados como imprescindíveis à formação do conselheiro. Este assunto será abordado no capítulo a seguir.

4 CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA COMO MECANISMO DE DEMOCRACIA SEMIDIRETA

*“Quando alguém disser dos negócios do Estado:
Que me importa?
– “pode – se estar certo de que o Estado está
perdido”.*

Jean Jaques Rousseau

A análise dos dados será realizada no sentido de obter um panorama completo do funcionamento do Conselho de Educação e do perfil dos conselheiros. Pela análise do conteúdo das entrevistas e também da análise documental estabelecer ligações com o processo democrático, segundo o referencial teórico delimitado para a pesquisa.

Os Conselhos Municipais, ao constituírem-se como espaços públicos de debates em vários cenários locais, imprimem novos paradigmas às políticas municipais, uma vez que delas se reapropriam ressignificando-as, reformulando-as e dando-lhes novas interpretações, conforme dados da revisão bibliográfica.

Analisando o conjunto das questões levantadas para verificar a concepção dos Conselheiros quanto à constituição do conselho como órgão incentivador da participação e co-responsabilidade popular onde as tomadas de decisões e o poder são partilhados entre os representantes do governo e da sociedade civil, os diferentes olhares dos conselheiros expressam diversos aspectos desse conceito rico e complexo.

As questões distribuídas aos conselheiros estão relacionadas a forma como acontece a participação da sociedade no conselho; se há a permissão de exercício do controle social sobre as políticas governamentais, a formulação e proposição de diretrizes, o estabelecimento de meios e prioridades de atuação voltadas para o atendimento das necessidades e interesses, a avaliação das ações e o entendimento das atribuições de Conselheiro.

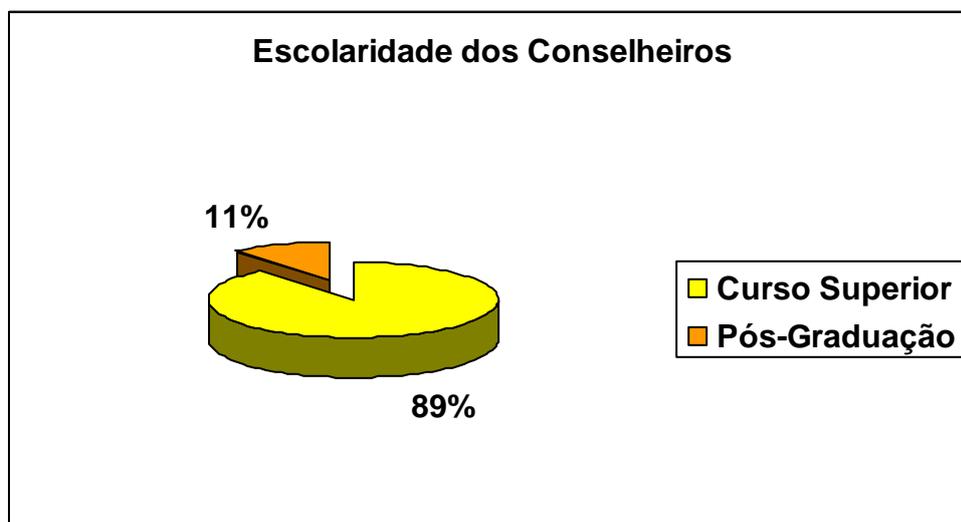
Serviram como objeto de análise e interpretação dos dados de nove (9) questionários. Estes foram respondidos por conselheiros que receberam, por razões éticas de preservação de suas identidades, os pseudônimos de C1 a C9, bem como

as entrevistas com a presidente e ex-presidentes do Conselho identificados como Presidente A, B, C e análise documental dos documentos do Conselho de Educação.

Preliminarmente, vale ressaltar a elevada participação do grupo pesquisado que, espontaneamente, respondeu dos nove (9) questionários distribuídos, o que evidencia a disposição desses em colaborar com a pesquisa científica.

4.1 PERFIL DOS CONSELHEIROS

Por meio da aplicação de questionário fechado a todos os conselheiros buscou-se traçar o perfil dos membros para verificar a possível influência do nível de escolaridade. Além disso, pretendeu-se verificar se pessoas que assumem o compromisso de ser conselheiras já exercem algum tipo de trabalho social e/ou voluntário.



1. Gráfico 1- Escolaridade dos Conselheiros

Fonte: Elaborado pela autora.

Como pôde ser constatado, 8 (oito) possuem curso superior e 7 (sete) possuem Pós - Graduação, o que contribui positiva e significativamente no entendimento e desenvolvimento de suas funções.

Conselheiro	Escolaridade	Profissão	Instituição que Representa
C1	Pós Graduação	Professora	Professores Municipais
C2	Graduação	Professora	Poder Executivo
C3	Pós Graduação	Professora	Pais e alunos
C4	Pós Graduação	Professora	Poder Executivo
C5	Pós Graduação	Professora	Professores Municipais
C6	Pós Graduação	Professora	Professores Estaduais
C7	Pós Graduação	Professora	Escolas Particulares
C8	Ensino Médio - Magistério	Monitora	Poder Executivo
C9	Pós Graduação	Professora	Professores Estaduais

1.1.1. Quadro 1: Escolaridade, profissão e Instituição que os conselheiros representam.

Fonte: Elaborado pela autora.

Tomando como elementos de análise as categorias profissionais e instituição que representam, pode-se observar a predominância de professores ocupando a função de conselheiros, ainda que tenham sido indicados por diferentes instituições.

Pode-se daí afirmar que a sociedade patruhense representada no conselho compreende que a educação deva ser objeto de reflexão, análise e encaminhamentos por parte dos professores.

Portanto, a composição é um dos fatores que determinam o perfil do conselho – se mais técnico-pedagógico, ou se mais de participação social. No caso do CME de Santo Antônio dos 9 (nove) membros, todos são ligados a segmentos educacionais, sendo este colegiado mais de natureza técnica pedagógica.

A explicação para esse fenômeno se fundamenta na complexidade das decisões dos conselhos que, em sua maioria, requerem conhecimentos relativos à formulação de políticas educacionais, de normas e de processos pedagógicos. Porém, “não pode ser desconsiderada a dimensão da pluralidade dos saberes, tanto o acadêmico, quanto o das vivências pessoais e sociais” (BORDIGNON, 2006, p. 46).

Mas é preciso ampliar os esforços para que a educação não seja encarada como “questão só dos educadores, e a gestão democrática pressupõe a participação da sociedade compartilhando responsabilidades e decisões” (PROGRAMA

NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO, 2006, p. 27).

Conforme, 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”.

Neste sentido, é pertinente salientar que cabe aos CMEs fazer a ponte entre Sociedade e Estado no campo educacional (Cury, 2000, p. 53). É preciso garantir certa proporcionalidade entre os grupos dos segmentos representados, possibilitando a presença de diferentes olhares e necessidades dos diferentes segmentos preocupados com as políticas educacionais do município, garantindo-se a implementação de um verdadeiro “regime de colaboração”, como preconiza o Artigo 211 da Constituição Federal.

Ao descreverem sobre o que significa serem conselheiros, os conselheiros atribuíram significados relacionados à participação, acompanhamento, atuação, responsabilidade, trabalho, estudo permanente, aprendizagem, atuação cidadã, representatividade, etc.

Para o C2, ser conselheiro significa “ser primeiramente democrático, moderador, fiscalizador. Saber ouvir, resolver conflitos, buscar sempre uma gestão participativa entre escola, comunidade e poder público”. Para o C7 explicitou sua compreensão da seguinte forma: “acompanhar as políticas públicas de educação no município bem como outras políticas públicas. É ser o controle social e propor interferência”. Mas houve o C8 que descreveu que o seu papel “é ter mais conhecimentos sobre as leis que regem a educação”.

Isso demonstra que os conselheiros já têm, mesmo que em nível teórico, compreensão de algumas funções do conselho. Por outro lado, a ampliação desse entendimento deve ser mais bem trabalhada, não apenas em nível de capacitação, mas em ações do próprio conselho.

Verifica-se, pelos dados fornecidos, que um percentual bem maior que 50% do total dos que responderam ao questionário, dedicam – se a outras atividades de cunho social, como participação em outros Conselhos, em entidades diversas e realização de trabalho voluntário.

Com a análise do perfil foi possível constatar que o Conselho de Educação conta e sempre contou com presidentes capacitados e qualificados para o exercício do cargo, pois são pessoas que gozam de experiência na administração pública, possuem conhecimento técnico relacionado às respectivas áreas e capacidade política para coordenar e mediar as negociações e conflitos de interesses que surgem no interior do Conselho.

4.2 O TRABALHO DE CONSELHEIRO

Numa perspectiva pela consonância entre o regime de colaboração e a política de descentralização, o conselheiro deve se tornar agente social capaz de programar inovações educacionais, a partir de ações pertinentes diante de situações muitas vezes complexas e contraditórias que caracterizam as práticas educativas atuais. Uma atuação que demanda, por um lado, o domínio de conhecimentos e informações que fundamentam a atuação dos conselheiros, a partir de acesso às diversas legislações e documentos oficiais. Por outro lado, exige ainda uma forte articulação entre pares.

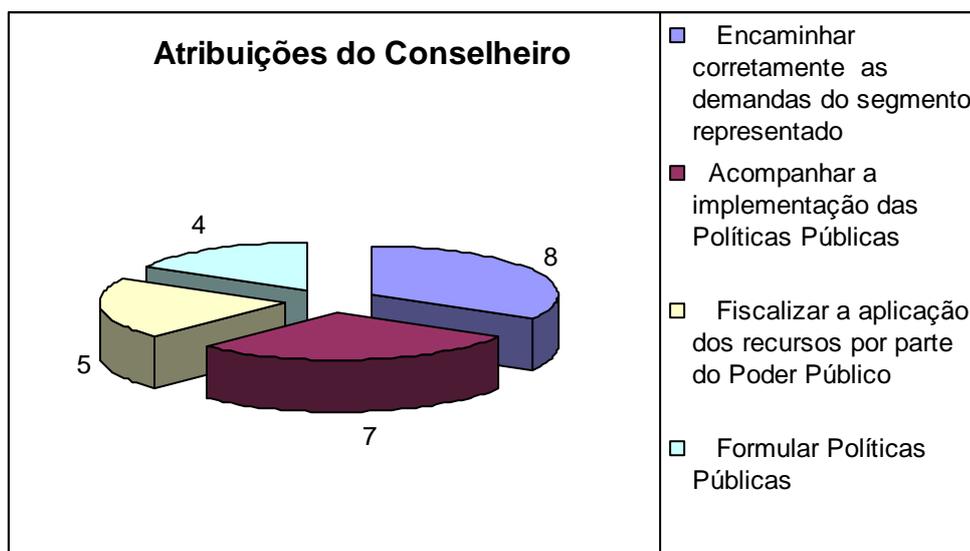
Para Antunes (2002), é necessário ter em mente a diferença entre conselho consultivo e conselho deliberativo. Tendo em vista que o conselho consultivo não toma decisões, mas é apenas consultado quanto à resolução dos problemas, “sua função é sugerir soluções que poderão, ou não, ser encaminhadas pela direção” (ANTUNES, 2002, p. 22). Já o conselho deliberativo tem poder de decisão, ou seja, tem maior força de atuação na escola, estes apresentam verbos como “definir (diretrizes), elaborar, aprovar, decidir, indicar, garantir, arbitrar, eleger, deliberar, etc.” (ANTUNES, 2002, p. 22 e 23).

Existe por parte dos conselheiros uma percepção clara sobre o caminho percorrido pela educação municipal e o trabalho do CME neste processo.

O CME pode ser considerado como órgão atuante e influente em relação à política educacional no município. Foi possível constatar a sua participação na definição de temas fundamentais para a educação municipal, bem como na elaboração dos Regimentos, Planos Pedagógicos das escolas e Plano de Carreira, na normalização que rege a educação infantil no município, na elaboração do Plano Municipal de Educação, entre outros.

4.2.1 Atribuições de conselheiro

Com a coleta dos dados, propôs – se, a saber, se os conselheiros conhecem as atribuições do cargo. A questão foi apresentada com múltiplas alternativas para escolha.



2. Gráfico 2 – Atribuições do Conselheiro

Fonte: Elaborado pela autora.

O resultado se apresentou em oito (8) conselheiros entendem que a atribuição de um conselheiro é encaminhar corretamente as demandas do segmento representado, sete (7) entendem que também é acompanhar a implementação das políticas públicas, destes, cinco (5) também apresentam como atribuição fiscalizar a aplicação de recursos por parte do poder público e quatro (4) conselheiros acreditam que formular políticas públicas também seja uma atribuição de conselheiro. Quando instigados a apontar quais seriam as principais atribuições do conselheiro, com a possibilidade de se eleger mais de uma alternativa, caso não considerassem qualquer das apresentadas como a de maior importância, os conselheiros dividiram-se, praticamente, entre acompanhar a implementação de políticas públicas, fiscalizar a aplicação de recursos e encaminhar corretamente as demandas recebidas pelos segmentos que representam.

Para ratificar a importância das atribuições de um conselheiro da educação Bordignon (2009, p.20) enfatiza:

Com tantas e tão importantes atribuições, o conselho necessita ter uma composição democrática: é preciso haver consenso antes de qualquer decisão, inclusive mantendo diálogo permanente com a secretaria, que vai, no final de tudo, homologar as propostas e colocá-las em prática. Dessa forma, devem fazer parte de qualquer CME representantes da própria secretaria da Educação, dos professores, diretores e funcionários da rede municipal, da rede estadual e da particular, e do ensino superior (se houver). Dependendo da realidade local, ONGs, entidades religiosas e associações empresariais podem participar. Essa pluralidade atende ao princípio da gestão democrática do ensino público, prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Considera a autora que conhecer as atribuições de conselheiro é condição essencial ao exercício das atividades na rede municipal de ensino em Santo Antônio da Patrulha. Enquanto conselheira é possível corroborar que estas atribuições podem ser distintas quanto à natureza e objeto.

Quanto à natureza podem ser consultivas ou deliberativas, já quanto ao objeto são os temas que os conselheiros são chamados a deliberar ou opinar. Segundo (SILVEIRA, 2004, p.9). “As possibilidades dos conselheiros de participarem com discussões sobre as políticas públicas, programas estabelecidos para a comunidade e definições de ações a serem realizadas fazem parte de sua função deliberativa”. Segundo Cury 2006 um conselheiro precisa:

[...] ser um gestor normativo do sistema necessita de clareza tanto em relação aos aspectos legais quanto em relação à realidade dos fatores educacionais e sociais de sua realidade, deve encaminhar orientações necessárias que têm a ver com a cultura dos estabelecimentos escolares e do próprio sistema de ensino do município. O conselheiro, enquanto gestor público, deve combinar o cidadão que ele é com o profissionalismo próprio de um agente público no interior de um órgão colegiado a serviço de um direito dos cidadãos]...] (p.17)

No entanto, diante das respostas dos conselheiros, conclui-se que muito pouco tem sido consultado pelo executivo na formulação de políticas e planejamento de ações. Esta realidade fica evidenciada na fala de um dos presidentes:

Diante dos limites e potenciais do Conselho de Educação o mesmo aponta alguns desafios, como a qualificação dos atores envolvidos, tanto do governo quanto o da sociedade, bem como a ampliação e a consolidação de uma cultura democrática e sua tradução em métodos e procedimentos concretos que potencializem a gestão compartilhada da sociedade. (Presidente C)

É preciso reconfigurar a lógica da participação no interior desses conselhos, direcionando-a para uma participação cidadã, na elaboração das políticas educacionais realmente efetivas, capaz de mobilizar a sociedade a envolver-se num projeto de educação de qualidade social.

4.2.2 - Dificuldades para desempenhar o papel de conselheiro

As principais dificuldades apresentadas pelos conselheiros foram, praticamente, a falta de tempo para participar e a necessidade de capacitação.

A necessidade de capacitação foi apontada como condição indispensável a uma participação qualificada dos representantes dos diversos segmentos, e, na maioria das vezes, a falta de capacitação é atribuída ao desinteresse do poder público. Mas, os conselheiros acreditam que se tivessem mais tempo para se envolver com as atividades, os resultados seriam mais positivos. A necessidade de capacitação constitui-se em ponto forte para a melhoria na participação dos conselheiros

Essa dificuldade fica bastante salientada, pois, conforme legislação do próprio conselho, a cada dois anos o órgão promove sua eleição de forma alternada, substituindo um terço do total dos membros do colegiado.

Para Tatagiba (2002), existem outras limitações e contradições nos conselhos que podem ser consideradas como dificuldades, sendo elas:

[...] a simetria das relações entre sociedade e Estado nos conselhos é limitada: pela dificuldade dos conselheiros em admitir os vários interesses e a legitimidade dos conflitos; pela imposição dos interesses temáticos do poder público e sua resistência em compartilhar o poder decisório; pela utilização de estratégias como boicote, esvaziamento, cooptação e manipulação diante da não-constituição, por parte do governo, de um conselho de aliados; pela carência de infra-estrutura e recursos para o bom

funcionamento dos conselhos; pelo controle de recursos por parte do poder público, causando a dependência dos demais segmentos; pela insuficiência de recursos financeiros voltados aos fundos municipais; pela precariedade da relação entre os conselheiros e as entidades representadas; pela falta de preparo dos conselheiros para o exercício de suas funções; pelo protagonismo estatal na elaboração das pautas; pela preservação de relações patrimonialistas e clientelistas entre Estado e sociedade e pela fragilidade deliberativa dos conselhos (TATAGIBA 2002, p. 75)

Para a pesquisadora na condição de conselheira e ex-presidente do conselho há a necessidade de cursos de capacitação, pois a maior dificuldade é entendimento da relevância do papel do Conselho. No entanto, outro ponto a ser observado nas capacitações é o desenvolvimento ético – político.

A respeito das ações adotadas pelo Conselho para viabilizar uma participação mais efetiva de seus membros nas discussões, identificaram-se iniciativas voltadas à capacitação dos mesmos, com participação de conselheiros em Encontros, Fóruns, Congressos e Cursos das áreas educacionais ou específicos sobre conselhos municipais de educação; tanto os de níveis locais e regionais, como os de níveis estadual e nacional.

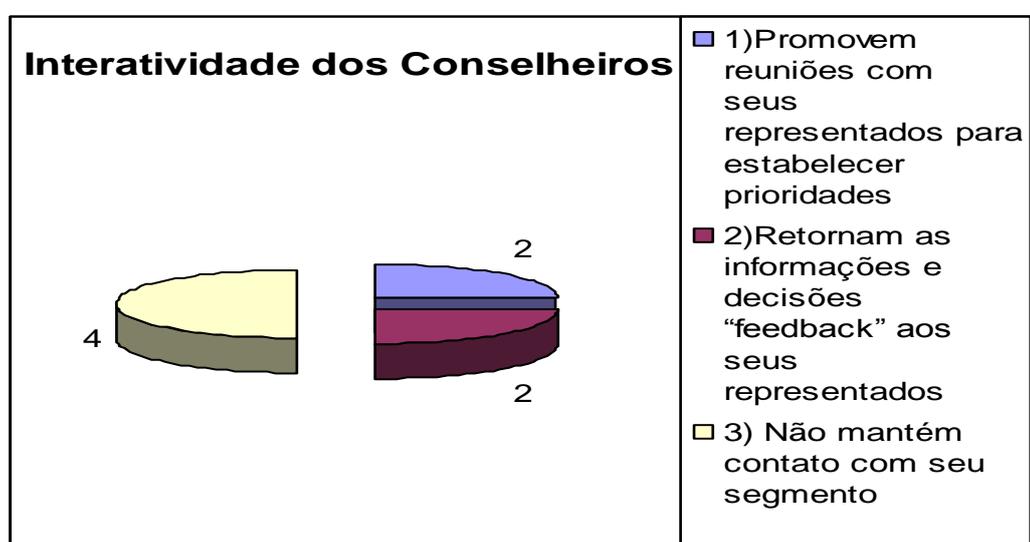
4.2.2.1 O conselheiro frente às legislações

O Conselho Municipal de Educação manteve durante os anos de 2005 e 2006 uma política intensa de formação e capacitação dos conselheiros, refletida na pesquisa em que apenas dois (2) conselheiros não se consideram aptos para desempenhar suas funções.

Outro ponto de destaque, de grande relevância, é a concordância por parte de sete (7) conselheiros de que o Conselho de Educação de Santo Antonio da Patrulha cumpre efetivamente todas as atribuições a ele conferidas, o que demonstra conhecimento da legislação educacional.

4.3 A INTERATIVIDADE DOS CONSELHEIROS

A interatividade entre o conselheiro e a sociedade organizada que ele representa fica caracterizada na pesquisa como ponto fraco, quando os conselheiros afirmam que apenas dois (2) promovem reuniões com seus representados para estabelecer prioridades.



2.1. Gráfico 3- Interatividade dos Conselheiros

Fonte: Elaborado pela autora.

Fica caracterizado também outro ponto fraco do conselho: a falta de retorno das informações, "feedback", ou seja a interatividade, pois apenas dois (2) afirmam que informam as decisões do Conselho Municipal de Educação aos seus pares.

Para enfatizar a importância desta interatividade, a autora usa palavras de Teixeira (2004) que diz:

Conhecer os problemas da educação da cidade e a legislação sobre o tema é qualificação importante do conselheiro, mas não tanto quanto ser representativo do segmento que o elegeu: "Cada um deve ser porta-voz de sua categoria e manter contato permanente com ela, para debater as questões antes de defendê-las nas reuniões plenárias"(p.14).

Quando isto não acontece fica claro que a legitimidade está comprometida, pois quando representantes de organizações ou segmentos comparecem ao órgão colegiado sem consultar suas bases, falando em seu nome e não em nome do grupo e tão pouco compartilham as decisões tomadas nas reuniões com eles fica comprovada a falta de interatividade no conselho de educação. Martins (2000) aponta “a informação e a articulação entre seus membros e entidades como a principal ferramenta para atingir o objetivo, sobretudo, daqueles que representam o Governo, de modo que as ações superem a fragmentação” (p.9).

A Gestão Democrática Municipal consiste em uma via de duas mãos. De um lado, é fundamental que o Poder Público mostre-se vinculado às proposições definidas pelos Conselhos Municipais, afinal lei federal preconiza seu caráter deliberativo. Nas palavras de Gohn

O fato de as decisões dos conselhos terem caráter deliberativo não garante sua efetivação, pois não há estruturas jurídicas que dêem amparo legal e obriguem o Executivo a acatar as decisões dos Conselhos (mormente nos casos em que essas decisões venham a contrariar interesses dominantes). Outro ponto relevante em relação à representatividade é o de que um representante que atua em um conselho deve ter vínculos permanentes com a comunidade que o elegeu. (2001, p.91)

E de outro lado, é imprescindível a atuação da população no sentido de exigir a efetividade das normas legais, através não somente do Judiciário, como também dos mecanismos de controle internos e externos da administração pública, nos quais se insere o controle social das decisões administrativas.

Com relação à participação de outros segmentos na composição do conselho, seis (6) dos conselheiros acreditam que as instituições ali representadas não são suficientes para garantir representatividade da população.

4.4 O CONSELHO NO EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA / AUTONOMIA

Com o objetivo de avaliar, ainda que de forma superficial, como os conselheiros definem o exercício da democracia, foram apresentadas três alternativas. Um sistema de representação em que as pessoas deveriam votar na escolha de representantes honestos e competentes para cuidar da administração pública. Um sistema de participação popular em que todas as pessoas deveriam se reunir em assembleias para tomar às decisões que atendessem a toda a coletividade. Um sistema misto com eleição de representantes e acompanhamento por parte da população, desde a formulação de políticas públicas, confecção de orçamento e execução destas políticas.

No que diz respeito ao conceito ideal de democracia, seis (6) conselheiros optaram por sistema misto com eleição de representantes e acompanhamento pela população da formulação de políticas públicas, da confecção de orçamento e da execução dessas políticas. Tal escolha indica a valorização tanto do sistema representativo como do participativo, com a deliberação e o acompanhamento das políticas públicas para os diversos segmentos.

Corroborando com essa perspectiva a título de reflexão, nesse sentido, tomou-se a obra de Silva *et al* (2009, p. 99) que argumenta:

[...] a participação democrática na gestão da coisa pública consiste em muito mais do que a simples presença de da sociedade civil e/ou do poder público nos espaços públicos institucionalizados por meio dos conselhos. Para que esses espaços sejam efetivos em suas possibilidades inovadoras e oxigenadoras da gestão pública é preciso que os conselheiros tenham capacidade e possibilidades de intervenção, de mobilização e dinamização da ação conselheira tanto nas reuniões, como nas mais variadas situações. Em tempos de consolidação e de construção de práticas democráticas, a participação social é mais do que relevante. Concentra-se tanto na disseminação de valores e práticas típicas da normatividade democrática na sociedade civil como na introdução de mecanismos e instituições na gestão pública que propiciem inserção dos atores sociais nesses novos espaços públicos, na partilha de poder, na formulação e fiscalização das políticas públicas.

Os Conselhos Municipais fazem parte do regime democrático, são considerados como um espaço público de debate em que a democracia participativa

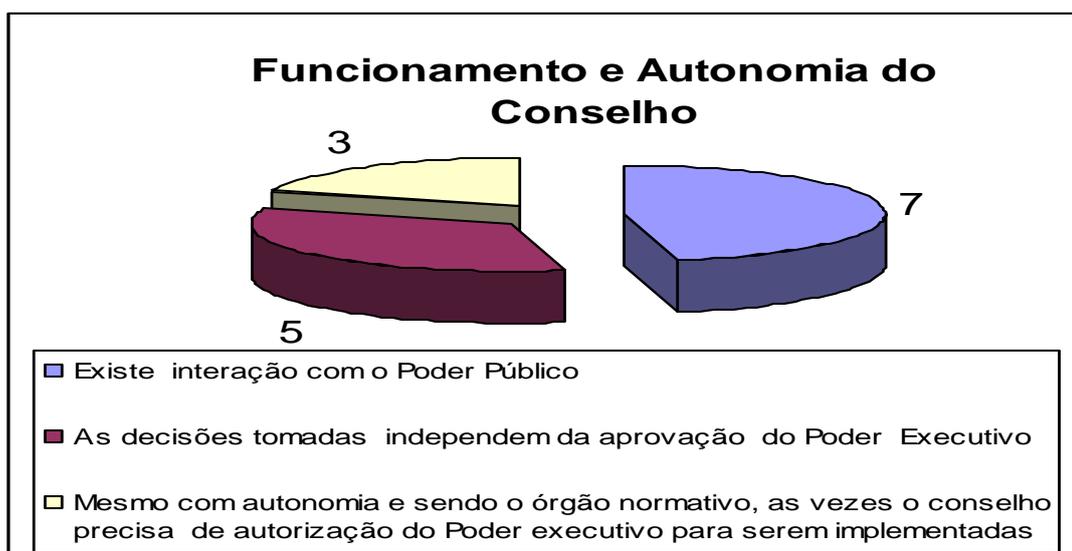
se estabelece na sua forma original, quando respeitados alguns princípios como interesse, paridade e deliberação discutida.

Genuíno Bordignon (2008, p. 9) defende a gestão democrática como importante para se alcançar a qualidade sociocultural da educação. “É preciso garantir a participação de todos: a educação não será para todos enquanto todos não participarem da educação”.

Para Antunes (2002), a democracia é deficiente, esta precisa de uma interação maior entre o cidadão e o Estado, uma participação que vá além da consulta, que abra novas possibilidades de voz, onde os cidadãos se tornem incorporados aos sistemas deliberativos.

4.4.1 Funcionamento do conselho x autonomia

As condições de funcionamento do conselho indicam o grau de autonomia e sua importância na gestão do sistema de ensino diante dos posicionamentos nos questionários.



3. Gráfico 4 – Funcionamento e Autonomia do Conselho

Fonte: Elaborado pela autora.

Desses, sete (7) conselheiros acreditam que existe interação com a administração. Em relação à autonomia do conselho, cinco (5) acreditam que as decisões tomadas independem do Poder Executivo local, mas três (3) entendem que mesmo o conselho tendo autonomia e sendo o órgão normativo do Sistema Municipal de Ensino, às vezes as deliberações do conselho precisam de autorização do Poder Executivo para serem implementadas, realidade que pode ser constatada nas palavras da presidente A “O CME sempre teve autonomia no exercício de suas funções previstas na lei de criação e foi respeitado pelo órgão administrativo apesar de, em alguns momentos, passarmos por divergências de posições”.

Segundo a declaração da Presidente B:

O Conselho de Santo Antônio da Patrulha nunca recebeu nada com facilidade, todos os avanços foram resultados de conquistas fundamentadas em trabalho sério, argumentado na legislação e no comprometimento de cada conselheiro. A autonomia financeira foi uma conquista após a criação do Sistema Municipal de Ensino que definiu o Conselho como órgão normativo. Este fato responsabilizou os conselheiros para criação de normas visando o funcionamento das escolas e exigindo mais qualificação dos mesmos, os quais buscaram participar de eventos e melhorar a infraestrutura do Conselho. A previsão de recursos no orçamento do município possibilitou o melhor funcionamento do Conselho Municipal de Educação.

O Conselho de Educação, na qualidade de órgão colegiado de composição plural e representatividade social, por meio do exercício de suas funções, deve ocupar posição fundamental na efetivação da gestão democrática do Sistemas de Ensino, bem como na consolidação da autonomia do Município no gerenciamento de suas políticas educacionais.

4.5 DIÁLOGO COM O GOVERNO

A gestão colegiada de políticas públicas exigiu do Conselho de Educação de Santo Antônio novas relações entre o órgão e o Estado, pautadas pelo equilíbrio e pelo diálogo. Em âmbito municipal, o conselho de Educação é agente-chave dessa construção político-institucional.

Os múltiplos atores e as diversas visões que interagem no Conselho de Educação nunca se fecharam ao diálogo. Ao contrário, sempre se influenciaram mutuamente e cooperaram para que argumentos e soluções coerentes fossem viabilizados. As posições sempre emergiram de discursos e argumentos, como um construto coletivo, legítimo. Esta concepção fica comprovada nas falas das Presidentes A, B: “Já passamos por situações onde o CME buscou o diálogo com a administração em defesa das normas legais e de interesse das comunidades. Nas situações conflitantes, sempre se buscou solução através do diálogo.” (Presidente A).

“Tivemos vários momentos de diálogo intenso com a administração e com a comunidade. Um exemplo foram as audiências realizadas para normatização da educação infantil. Tínhamos uma oferta de cuidado para crianças com gestão na Secretaria Municipal de Saúde e passamos para uma oferta de cuidado e educação, com gestão na Secretaria Municipal de Educação com professores realizando este trabalho, com Plano de Carreira e formação para estes professores. Cada passo desta trajetória teve a participação intensa do Conselho e por várias vezes, as negociações ficaram no limite das possibilidades dos recursos financeiros do município.”(Presidente B)

A relação com o poder público, em especial com o Executivo, foi avaliada pela maioria dos presidentes e conselheiros entrevistados como satisfatória.

4.6 O CONSELHO COMO ÓRGÃO DE ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para Cunha (2003), os conselhos são instrumentos de controle social, são uma conquista da sociedade civil e expressão da democracia. A autora ainda conceitua controle social como “a capacidade que tem a sociedade organizada de intervir nas políticas públicas, interagindo com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, estado ou do governo federal” (CUNHA, 2003, p.2).

Para corroborar com Cunha, Correia afirma:

O controle social deve se dar no sentido de estas formarem cada vez mais consensos na sociedade civil em torno do seu projeto de classe, passando do momento econômico-corporativo ao ético-político, superando a racionalidade capitalista e tornando-se protagonista da história, efetivando uma reforma intelectual e moral vinculada às transformações econômicas (CORREIA, 2008, p.105).

Neste sentido, seis (6) conselheiros do Conselho de Educação acreditam que o papel do controle social e da participação na construção de políticas públicas é de fundamental importância para verificar o andamento das atividades e que o mesmo o faz efetivamente .

A participação é a base da democracia deliberativa. Para existir de fato, precisa estar ancorada no debate público e coletivo entre cidadãos, no qual a legitimidade das decisões políticas deve emergir de processos de discussão abertas, que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum, possam realizar mudanças significativas na lógica do poder tradicional. Dessa forma, a participação precisa dar-se com base na horizontalidade das relações e, parafraseando Pedro Demo (1996, p. 133), “não deve ser e não pode ser obra de terceiros, mas dos reais interessados”.

4.6.1 Conceituando controle social

Para Santos (2008), O Controle Social é a integração da sociedade com a administração pública, com a finalidade de solucionar problemas e as deficiências sociais com mais eficiência.

Já Britto (1992), define Controle Social como a descentralização do Estado motivando grupos de pessoas a solucionar problemas sociais, tendo este amparo legal e constitucional, ou seja, é a participação social na gestão pública.

Segundo Gohn (2002) Controle Social é um instrumento democrático no qual há a participação dos cidadãos no exercício do poder colocando a vontade social como fator de avaliação para a criação e metas a serem alcançadas no âmbito de algumas políticas públicas, ou seja, é a participação do Estado e da sociedade conjuntamente em que o eixo central é o compartilhamento de responsabilidades com o intuito de tornar mais eficaz alguns programas públicos.

Sendo a sociedade responsável pelo Controle Social, cabe então a ela participar nos processos de planejamento, acompanhamento e avaliação das ações da gestão pública e na execução das políticas e programas públicos. Trata-se de uma ação conjunta entre Estado e sociedade em que o eixo central é o compartilhamento de responsabilidades com vistas a aumentar o nível da eficácia e efetividade das políticas e programas públicos.

4.6.2 O conselho de educação e controle social

A análise do Conselho Municipal de Educação nos impõe não somente pensá-lo relacionado aos principais determinantes sócios históricos, políticos e econômicos de sua criação, mas também, perceber a sua importância como instrumento de controle social da sociedade civil. Buscando formular e fiscalizar a instauração de ações, bem como a aplicação dos recursos destinados às políticas educacionais.

A função de controle social ocorre quando o conselho é revestido de competência legal para fiscalizar o cumprimento de normas e legalidade ou legitimidade de ações, aprová-las ou determinar providências para sua alteração.

O gráfico abaixo exposto retrata que os conselheiros acreditam que o CME realiza efetivamente o papel controle social e a sua participação na construção de políticas públicas.



4. Gráfico 5- Acompanhamento e Fiscalização das Políticas Públicas

Fonte: Elaborado pela autora.

A fiscalização nasce de fora para dentro do Estado e é exercida pela sociedade civil. A ela é que se aplica a expressão “controle social”, que vem para evidenciar o fato de que a população tem satisfações a tomar daqueles que formalmente devem velar por tudo que é de todos.

Cabe questionar: qual a finalidade deste controle social perante o poder?

Britto (1992) responde dizendo que:

É forçar o Estado a acatar a conduta do particular perante ele, Estado, porque o gozo do direito subjetivo implica a assunção de uma conduta privada que se quer respeitada pelo Poder Público. Por exemplo, se o direito consiste no recebimento de informações dos órgãos públicos (art. 5º, inciso XXXIII, da CF), o conteúdo desse direito é a obtenção dessas informações. Se ele é traduzível na apresentação de reclamações quanto à prestação de serviços públicos, a apuração da veracidade de tais reclamações é o modo pelo qual se atua o comando constitucional respectivo (§3º do art. 37). Logo, o que se busca não é exatamente traçar uma conduta futura para o Estado, mas obrigar o Estado a submeter-se às conseqüências todas da conduta assumida pelo particular perante ele.(p.3)

Através da participação é possível saber melhor onde os recursos são aplicados e como estão sendo geridos.

Luce e Farenzena (2006), ao se referirem aos conselhos de educação no estudo das funções de acompanhamento e controle social reconhecem que o CME tem um raio de atuação mais amplo, seja por dispensarem atenção a todo e qualquer programa.

No atual contexto do Conselho de Educação de Santo Antônio da Patrulha, o mesmo tem sido chamado a exercer, também, funções de mobilização e controle social. Na função de controle social, coloca o conselheiro como vigia da aplicação de recursos por parte do poder público. É possível constatar o exercício desta função pela declaração do presidente “O CME participa de outros conselhos, em especial o CONFUNDEB, e também acompanha as ações nas escolas, apontando prioridades a serem colocadas no planejamento e realização das ações do órgão executivo.” (Presidente A).

A necessidade de acompanhar a gestão pública tem se tornado, cada vez mais, um assunto de interesse geral, seja pelo interesse em verificar se as prioridades estabelecidas pelo gestor estão de fato sendo realizadas, seja pela preocupação em evitar a ocorrência de desvios de recursos públicos, infelizmente tão recorrentes em nosso País.

Entretanto, esse interesse em acompanhar a aplicação dos recursos nem sempre é facilitado dada a histórica dificuldade de se obter informações junto aos órgãos públicos, bem como a complexidade de analisar os dados, geralmente apresentados em linguagem técnica afastando a maioria das pessoas que deseja examiná-los. Esta dificuldade pode ser identificada na fala do presidente “O Conselho Municipal de Educação realiza acompanhamento e fiscalização das políticas públicas municipais, porém o diálogo neste nível de fiscalização sempre foi difícil e a necessidade de argumentação é bem maior.” (Presidente B).

O importante é abrir espaços de participação para que ocorra o debate na sociedade, para uma democratização mais efetiva do que somente aquela representativa. Já o controle social desempenha, através dos conselhos, um papel fiscalizador, pois não basta somente discutir em que se devem aplicar os recursos e onde direcionar as políticas públicas, mas deve-se primar pelo acompanhamento do andamento destas atividades no sentido de assegurar sua execução. Mas, para isto, é preciso estar atento às palavras da presidente A “Participar é mais do que estar presente nas reuniões, é comprometer-se com a função de conselheiro e com as decisões tomadas. A maioria dos conselheiros sempre foram professores, o que facilitou a participação e o envolvimento com as questões da educação”.

4.7 ANÁLISE DOCUMENTAL X PERFIL DO CONSELHO

No Conselho de Educação do município de Santo Antônio, verificou-se a existência de regimento interno que regulamenta o funcionamento e as atribuições do respectivo Conselho. Observou-se também o fiel cumprimento dos mandatos dos conselheiros, com convocações de fóruns próprios ou convocação de novas eleições nos períodos indicados pelos decretos municipais.

As plenárias são abertas ao público, são realizadas semanalmente, em horário integral de 3 horas e 30 minutos, nas dependências do Conselho de Educação. As mesmas acontecem a partir de pauta previamente estabelecida e organizada, porém, posta à aprovação do colegiado e sujeita a modificações.

No que se refere ao funcionalismo, verificou-se que o Conselho possui um quadro de pessoal próprio, sendo que a força de trabalho utilizada é formada por secretária com carga horária de 40 horas semanais, assessora técnica, vice-presidente e presidente com carga horária disponível para o exercício de suas funções.

Quanto ao interesse participativo da comunidade no que tange aos assuntos e atuação do Conselho de Educação, de acordo com a opinião de 90% dos presidentes, a população de Santo Antônio ainda não foi despertada para a importância de seu papel na vigilância desses mecanismos de gestão das políticas públicas. Segundo os presidentes, percebe-se, infelizmente, na cultura política brasileira a predominância de um comportamento acomodado dos cidadãos, que se dão por satisfeitos ao transferir a responsabilidade da gestão dos bens públicos para os políticos e burocratas, não se importando com as decisões políticas. Essa situação reflete negativamente no desenvolvimento de padrões de cidadania ativa, reforçando a falta de interesse da sociedade em se mostrar vigilante quanto às deliberações e ações desse mecanismo participativo.

Conforme verificado, para 80 % dos presidentes o Conselho tem contribuído com a gestão ao propor novas políticas, projetos inovadores e programas de desenvolvimento para os respectivos setores educacionais. Nesse sentido, foram observadas várias ações no município de Santo Antônio da Patrulha que vêm contribuindo para as práticas de uma gestão mais qualificada.

Quanto à ação do CME ante as “novas” políticas educacionais (CONFUNDEB, Plano de Desenvolvimento da Educação, Ensino Fundamental de nove anos, Atendimento Educacional Especializado, Plano Nacional de Educação...) percebe-se um maior interesse e participação dos conselheiros nestes assuntos.

4.8 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO 4

A democracia brasileira, semi-direta ou participativa, congrega a representatividade e a tomada direta de decisões políticas pelo povo e, sobre o princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O cidadão precisa conhecer seus deveres e direitos para a partir de então, poder exercê-los e exigí-los de maneira correta e coerente. Para tanto, é imprescindível que o povo instrua-se amplie, por conseguinte a sua cultura. E, para isso, a educação tem papel fundamental, pois quanto maior a cultura da nação, maior será a efetiva participação popular.

Paniago (2007) contrapõe com a denominação participação popular, segundo a autora outras classes fundamentais da sociedade também precisam ser atendidas dentro do princípio da igualdade para todos os cidadãos.

Alguns pressupostos teóricos estão presentes na formulação desta forma de participação social, a qual não se pode chamar de popular, ou mesmo dos trabalhadores, exatamente por se aceitar como a melhor expressão da relação indivíduo/Estado o conceito de cidadania, em detrimento do reconhecimento da existência de classes fundamentais, e antagônicas, na sociedade capitalista caracterizada pela relação capital-trabalho. Neste sentido, se aceita como real o objetivo do Estado e da administração pública em atender “igual e equitativamente” todos os cidadãos, independente da sua situação de classe e de seu poder político e econômico. Incorpora-se aqui o conceito liberal de que somos iguais perante a lei; que o Estado é um poder instituído de mediação sem determinação de classe, ou um espaço em disputa; e que, portanto, o Conselho é um fórum tripartite: capital, trabalho e Estado. (p.4)

Esta democracia semi-direta, ou seja, a participação popular ou social não se limita ao direito ao voto. A constituição de 1988 estabelece que a vontade da sociedade seja exercida mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular/social. Além destes três (3) mecanismos a constituição reserva outras formas de participação popular/social e uma delas é a participação como membro de órgãos

deliberativos e controladores, sendo que o instrumento pelo qual se expressa essa forma de participação é ser conselheiro dos Conselhos Municipais.

Para um melhor esclarecimento a respeito dos Conselhos Municipais, Gohn afirma que estes visam mediar relações e conferir maior interação entre governo e sociedade civil. Estas estruturas inserem-se na esfera pública e também fazem parte da esfera política, já que integram os órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo. São voltados à discussão, deliberação e definição de políticas públicas específicas, como o conselho de educação, saúde, cultura, meio ambiente, consumidor, patrimônio histórico-cultural, etc. São compostos por representantes do poder público e da sociedade civil organizada que formulam em conjunto as políticas públicas, em um processo de gestão descentralizada e participativa, além de favorecerem o controle social sobre a gestão pública, implicando uma maior cobrança de prestação de contas por parte dos órgãos públicos.

Embora haja críticas na maneira impositiva do processo de criação dos conselhos, bem como da dinâmica de seu funcionamento, isso não significa que estes espaços públicos, uma vez existentes, não possam ser ocupados e dinamizados pela sociedade civil. Os conselhos municipais são espaços públicos concebidos para possibilitar que os **interesses coletivos** da sociedade integrem a **agenda pública**, participando efetivamente da **gestão das políticas públicas** (formalização, implementação e avaliação), constituindo-se assim em real espaço de construção da cidadania.

O CME apresenta-se como importante espaço de diálogo e expressão popular/social, instrumentos que podem ser usados pelos cidadãos que decidam agir em prol da democratização da gestão pública e em prol da melhoria de políticas educativas.

Se, por um lado, constatou-se a incorporação da diversidade de representações no CME, por outro, ainda é limitada sua capacidade de articular interesses e demandas dos segmentos da sociedade civil. A maior parte da população, que não está associada a alguma organização social, desconhece a existência do Conselho ou não sabe o que ele faz. Também pôde ser percebido que houve poucas ações do Conselho a fim de dar publicidade às suas atividades ou de apresentar ao público as principais questões em discussão, seja por intermédio da imprensa, seja mediante campanhas destinadas a determinado segmento social. A

questão da representatividade neste órgão está diretamente vinculada à da autonomia em relação ao poder público e à da sociedade civil em relação ao governo. O que possibilita nesse espaço enfrentar os desafios e as dificuldades para que as ações destes colegiados não sejam pautadas unicamente por questões burocráticas e pela agenda do governo.

A Participação, para Bordenave (1992), apresenta duas bases, a afetiva e a instrumental. A primeira corresponde ao prazer que se sente ao participar, já a outra base refere-se à eficácia e eficiência de realizar tarefas com os outros. Nesse sentido, a participação de alguns conselheiros parece ser motivada por, realmente, um sentimento afetivo com o intuito de intervir ativamente na construção da sociedade. Esses, geralmente, dão suas contribuições para os debates, são bem falantes, críticos e questionadores. Mas, também, existem alguns conselheiros que estão limitados, pois, como representantes do Poder Executivo, contribuem para a limitação do Conselho.

As plenárias são ocupadas, basicamente, pelas leituras de atas e pelas discussões sobre as resoluções e pareceres do Conselho Nacional, por informativos e comunicados, em vez de deliberações sobre as políticas públicas; ampliação do espaço político de discussão sobre educação e cidadania; concorrendo para elevar a qualidade dos serviços educacionais e de toda a sociedade. Não houve determinações em torno de um debate mais amplo sobre a educação e a participação da comunidade, garantindo-lhe o direito de se envolver na definição de diretrizes educacionais do Município.

Quanto ao processo democrático na escolha de alguns conselheiros não é realizado, de fato, esse processo democrático; na verdade, em geral, os representantes são selecionados por meio de conversas informais entre a entidade a ser representada e o conselheiro “indicado”. Em lugar de eleições, há, portanto, indicações de representantes para compor o Conselho, que ocorrem devido aos círculos de amizade, de confiança, de subordinação, dentre outros. Este não é um mérito uberlandense, no Brasil, segundo dados do “Pró-Conselho” (2004), 60% dos conselheiros foram indicados por sua entidade, 27% eleitos pelos seus pares, e 10% indicados pelo prefeito.

Neste sentido, é preciso retomar os processos eletivos. Há, ainda, a precariedade nas condições de denuncia, de cobranças, de avaliação social. É

imperioso criar a necessidade de sentir necessidade, de denunciar, de cobrar, de reivindicar, de divulgar o que se passa nos Conselhos, chamando a atenção para a pertinência de construir um Conselho atuante de fato em prol da comunidade escolar.

A responsabilidade do conselheiro é imensurável, primeiro, como aprendiz da democracia, segundo, como seu fomentador. O conselheiro é responsável por discutir e participar dos processos de implementação de políticas públicas, ou seja, consultar, deliberar e normatizar e, sobretudo, criar condições de comunicação com os movimentos populares e sociais.

Dentre as várias possibilidades de manifestação, é relevante criar a necessidade do controle social e a necessidade dos movimentos populares e sociais voltados para a educação. Talvez, começar forçar a apresentação de temas relevantes nos meios de comunicação seja uma estratégia possível e interessante, bem como expor, em denúncias jurídicas, as mazelas educacionais, pois reivindicar juridicamente a efetivação dos direitos garantidos pela legislação, apesar de burocrático, pode criar fatos políticos. Enfim, Conselho democrático, participativo e atuante só existe se nele houver uma composição de sujeitos democráticos, participativos e atuantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada pretendeu identificar se o Conselho Municipal de Educação em Santo Antonio da Patrulha é realmente um mecanismo de participação popular e de controle social considerando esse, colegiado como instância normativa, deliberativa, propositiva, mobilizadora, de controle social, no processo de construção da gestão democrática da educação.

Após essa reflexão sobre o papel do Conselho Municipal de Educação na gestão das políticas educativas de Santo Antônio da Patrulha, é possível estabelecer algumas conclusões sem a pretensão de esgotar o assunto.

O CME está inserido no contexto do domínio que o poder público exerce sobre a sociedade pelos seus representantes. No entanto, há uma força social que trabalha para que o governo insira em definitivo a sociedade nos mecanismos de gestão pela participação social na construção das políticas públicas.

Percebe-se uma realidade transformadora na relação entre governo e sociedade, fortalecida com a criação do Sistema Municipal de Ensino em 1998 que rompe com o processo clássico de tomada de decisões pelos gestores. Insere-se, neste contexto, o Conselho Municipal de Educação como nível de decisões sobre as políticas públicas educacionais no território municipal.

O Controle Social por intermédio do CME é amparado pela Constituição Federal, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação e por lei municipal que cria o CME. A concepção e implementação do Conselho Municipal de Educação é parte do processo democrático que proporciona o avanço dos direitos e garantias sociais.

O CME do município de Santo Antônio da Patrulha é um órgão colegiado, de caráter permanente, autônomo e harmônico com o Poder Público Municipal, com funções normativa, deliberativa, consultiva, fiscalizadora, mobilizadora. Sua função é considerada de relevância social e seus membros não são remunerados.

Diante dos resultados dos dados coletados, é possível afirmar que esse espaço de debate não está sendo potencializado como espaço de formulação e divulgação das políticas públicas educacionais, bem como a não estimulação da sociedade a participar e assim seus membros permanecem distantes das discussões das políticas públicas educacionais no município. Governo e Sociedade

organizada devem somar esforços para que seus representantes no CME mantenham permanente diálogo com a sociedade para debater questões antes e após as deliberações no Conselho Municipal de Educação. Afinal, a responsabilidade pelo fortalecimento do CME não está restrito a um só segmento de representação, mas extensivo a todos.

Constata-se que ouvir e dar retorno das deliberações aos segmentos representados que compõem o colegiado não é uma prática habitual do CME, conforme evidenciado na pesquisa, o que demonstra ausência do exercício democrático pelo Conselho Municipal. A ausência desta prática democrática no CME contribui para que a Comunidade Escolar se considere não apta a dimensionar a relevância daquele Órgão.

Conclui - se que embora o CME de Santo Antônio da Patrulha constitua-se em um importante espaço de participação na gestão educacional do município, o mesmo tem assumido um papel mais legitimador das políticas educacionais emanadas da Secretaria Municipal de Educação do que propriamente propositivo e mobilizador.

As influências do Conselho de Educação para a aquisição da autonomia municipal têm sido positivas. “Aprender-fazendo” constitui um dos exemplos do conselho de Santo Antônio, embora sua participação na elaboração das políticas públicas ainda seja limitada, mesmo com a representatividade garantida em sua composição. Há ainda um caminho a ser percorrido no sentido de garantir formas de participação satisfatórias ao atendimento das demandas apresentadas ao Conselho de Educação, mas a postura do órgão já revela que existe uma nova maneira de se perceber a relação entre Estado e sociedade.

Portanto, deduz-se existe um caminho a se percorrer para se alcançar a autonomia tão desejada e necessária para que ações do Conselho Municipal expressem a vontade plural de: governo, sociedade civil, profissionais da educação, pais e alunos, entre outros, garantindo a gestão democrática nas políticas públicas na área da educação.

Na conclusão, deste trabalho, fica a certeza de que outros trabalhos ainda poderão ser realizados sobre o tema em tela, registra-se que não basta fazer leis, por melhores que sejam, mas é preciso que se adotem mecanismos para a sua concretização e que o processo de participação e controle social será possível por

meio da articulação entre Poder Público e cidadãos, através de mecanismos que devem ser implantados gradativamente e de forma organizada. É preciso possibilitar que a tomada de decisões seja feita por todos, com iguais oportunidades, o que ocasionará a racionalização de recursos.

Vale ressaltar que é através da participação da sociedade civil que surgem as reais demandas, pois caso a sociedade não seja ouvida, corre-se o risco de que as políticas públicas sejam direcionadas para atender outras demandas.

O importante é abrir espaços de participação para que ocorra o debate na sociedade, para uma democratização mais efetiva do que somente aquela representativa. Como citam os autores aqui discutidos é preciso compreender que estes espaços de participação não surgem do nada, eles precisam ser conquistados e assim ir construindo a participação dos diferentes segmentos da sociedade, para que se hajam debates sobre os problemas que enfrentamos atualmente.

Já o controle social desempenha, através do conselho, um papel fiscalizador, pois não basta somente discutir em que devemos aplicar os recursos e onde direcionar as políticas públicas, mas deve-se primar pelo acompanhamento do andamento destas atividades no sentido de assegurar sua execução.

Este estudo trata de um pequeno fragmento de estudos futuros. Espera-se com ele abrir maiores discussões acerca do tema, bem como, ter alcançado o objetivo proposto no início do trabalho.

Vencendo obstáculos políticos e técnico-operacionais faz-se necessário sensibilizar a confiar na população para o caráter de controle e participação social nesse conselho, é preciso concretamente na gestão democrática voltadas para a transformação social.

Tomando como base as proposta de mudanças expressas por Bordignon (2009), o desafio é ter um Conselho de Educação como efetivo ouvidor dos anseios da comunidade que deseja uma educação e políticas públicas voltadas ao interesse da maioria; ser promotor da independência e da autonomia do sistema; ser guardião da autonomia da escola e dos direitos de cidadania dos alunos. É o que espera-se das ações do Conselho Municipal de Educação de Santo Antonio da Patrulha.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Ângela. O papel dos conselhos na Administração Pública: democratização da gestão, fiscalização e responsabilização in: **Revista Virtual Faculdades Milton Campos**, Nova Lima, ano 4, n. 8, [2006]. Disponível em: <<http://www.revista.mcampos.br/Administracao/Producao%20Docente/Artigos/ano4numero08/2308062angelalbuquerquepapeldosconselhosnaadministracao.pdf>>. Acesso em: 05 de Nov.2011.

ANTUNES, A. **Aceita um conselho?** Como organizar o colegiado escolar. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2002.

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://www.democraciaparticipativa.org/arquivos/saude_fundep.htm>. Acesso em 09/02/12.

_____. **Teoria Democrática, Esfera Pública e Participação Local.** Sociologias, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 18-43, 2000. 14

BORDENAVE, J. E. D. O que é Participação. São Paulo: Brasiliense, 1992.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da Educação no Município: sistema, conselho e plano,** São Paulo. Ed. e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BORDIGNON, G. A Natureza dos Conselhos Municipais de Educação. Curso de Formação de Conselheiros Municipais de Educação. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Universidade Federal de Santa Catarina. In: **Caderno 1.** O Contexto de Atuação, Natureza e Organização dos Conselhos Municipais de Educação. Brasília. 2008.

BORDIGNON, Genuíno. ARAÚJO, Mauricio Rodrigues de. **Perfil dos Conselhos Municipais de Educação.** 2. ed. Brasília: MEC,SEB, 2006

CUNHA, S. S. **O controle social e seus instrumentos.** Salvador, fev. de 2003. Disponível em: <http://socialiris.org/imagem/boletim/arq493428c8bc3db.pdf>. Acesso em: 24/11/2011.

BRASIL. Secretaria de Educação Básica. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação: perfil dos Conselhos Municipais de Educação.** Brasília: MEC, SEB, 2004.

_____. Constituição da Republica Federativa do Brasil. De 5 de outubro de 1988. Paulo, Atlas, 2001.

_____. Lei 9.394, de 24 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Brasília. 1997.

BRITO C. AYRES. **Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”**. Aracaju, maio de 1992. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparcels_06.pdf>. Acesso em 14/01/2012.

CORSETTI, Berenice. Análise documental no contexto da metodologia qualitativa. **UNirevista**, vol. 1, n° 1: 32-46 (janeiro 2006). Disponível em: <<http://www.unirevista.unisinos.br/pdf/ART%2005%20BCorsetti.pdf>> Acesso em: 07 de fevereiro de 2012.

CORREIA, M. V. C. Controle social. In: PEREIRA, I. B. **Dicionário de educação profissional em saúde**. 2ed. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008, p. 104 a 110.

CUNHA, S. S. **O controle social e seus instrumentos**. Salvador, fev. de 2003. Disponível em: <http://socialiris.org/imagem/boletim/arq493428c8bc3db.pdf>. Acesso em: 24/11/2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Conselhos de Educação: Fundamentos e Funções**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RBPAE. v.22 – n.1 – p. 1-184 – jan./jul. (pg. 41 a 67),2006.

_____, C. R. J. **Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas**. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto. AGUIAR, Márcia Ângela de S. (Orgs). **Gestão da Educação: impasses, perspectiva e compromissos**. São Paulo. Cortez, 2000.

DEMO, Pedro. **Participação e conquista**. São Paulo: Cortez, 1996.

FARIAS, Isabel Maria Sabino de. Pesquisa Documental: **Alternativa Investigativa na Formação Docente**. Paraná, 2009. Disponível em: http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2009/anais/pdf/3124_1712.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2012

GODOY, Arilda Schmidt. **Pesquisa Qualitativa: Tipos Fundamentais**. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, V.35, n.3, p.20 -29, 1995.

GOHN, Maria Glória. **Conselhos gestores e participação sócio-política**. São Paulo: Cortez, 2001.

GOMES, Leda. **Gestão Democrática da Educação**. Coordenação Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino. Brasília, 2006.

GUIA DE CONSULTA. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação**, MEC, Brasília. 2004

GÜNTHER, Hartmut. Pesquisa Qualitativa Versus Pesquisa Quantitativa: Esta É a Questão?. *Psicologia: teoria e pesquisa*. Brasília, V.22, n.2, p.201-210, 2006.

LUCE, Maria Beatriz Moreira.FARENZENA, Nalu. **Os conselhos Municipais de educação, descentralização e gestão democrática: discutindo algumas interseções**. Porto Alegre: FAGED/UFGRS, 2006. (Digitado)

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M.E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo, EPU, 1986.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Educação Básica. Coordenação geral de articulação e fortalecimento institucional dos sistemas de ensino. **Programa Nacional de Capacitação de conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho: Guia de consulta**. Brasília: 2006.

MARTINS, M. H. B. **Conselhos da cidadania**. *Informativo Cepam*, São Paulo, v. 1, n. 1, Maio 2000.

OLIVEIRA, Bruno Prates Costa. Novos arranjos institucionais de participação popular pós- 1988: um estudo dos conselhos gestores municipais da capital do Espírito Santo. **Revista Urutagua**, Maringá, n. 14, dez./mar.2008. Disponível em: <<http://www.urutagua.uem.br/014/14oliveira.htm>>. Acesso em: 05 nov.2011.

PANIAGO, Cristina. **Controle social e o fundamento liberal dos Conselhos Gestores**. Disponível em: <http://www.cristinapaniago.com/textos>. Acesso em: 16 fev. 2012.

SANTOS, Antonio Raimundo dos. **Metodologia científica: a construção do conhecimento**. 3ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SANTOS, Jose dos FILHO, Carvalho. **Manual de direito administrativo**. 20ª ed. Lúmen. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controle_social/controle-social-no-pbf/> Acesso em 14 de janeiro de 2012

TATAGIBA, L. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: o aprofundamento do debate**. *Revista Sociologia e Política* 13(27) Curitiba: Novembro de 2005. Disponível http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-4478200500020 Acesso em: 28 dez. 2011.

TEIXEIRA, Lucia Helena G. **Conselhos Municipais de Educação: Autonomia e Democratização do Ensino**. *Cadernos de Pesquisa*, v. 34, n. 123, p. 691-708, set./dez. 2004. Disponível em: < <http://fmbh.phlnet.com.br/cqj> >. Acesso em: 20 dez. 2011.



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO DE PESQUISA COM CONSELHEIROS
MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DE SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA – RS
DEZEMBRO DE 2011**

Prezado (a) Participante:

Este questionário faz parte da pesquisa para o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Escola de Administração – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Cujo objetivo é analisar se o Conselho Municipal de Educação em Santo Antonio da Patrulha é realmente um mecanismo de participação popular e de controle social.

Sua participação em muito contribuirá na construção do conhecimento. As informações aqui prestadas serão utilizadas apenas para fins acadêmicos, **NÃO** haverá divulgação dos dados de identificação do(a) participante.

Agradeço sua cooperação.

Atenciosamente,

Carla Meregalli de Oliveira

- Sexo: Feminino [] Masculino []
- Ocupação:
- Profissão
- Empresa/ Instituição
- Cargo/Função
- Escolaridade:

[] Ensino fundamental

[] Ensino médio

[] Superior incompleto [] Superior completo [] Pós-graduação

- Participa de outros Conselhos? Quais?
- Há quanto tempo?

- Representa: Poder público Sociedade civil

- Já participou de algum outro Conselho:

Sim Não Qual?

- Participa de outras entidades?

Sim Não Quais?

Centro comunitário Sindicato Igreja

Partido político Clube de serviço Outros

- **Em sua opinião, quais são as principais atribuições de um conselheiro?**

Formular políticas públicas

Acompanhar a implementação das políticas públicas

Fiscalizar a aplicação de recursos por parte do poder público

Encaminhar corretamente as demandas do segmento representado

Descreva o que é ser conselheiro _____

- **Como é feita a escolha do representante do segmento que você representa?**

Em reunião da entidade

Pelo presidente da entidade

Em fórum específico ou conferência

Pelo prefeito ou pelo secretário municipal

Outros

- **Existe algum tipo de capacitação para os conselheiros quando são eleitos?**

Sempre

Algumas atualizações

Insuficiente

Nunca

- **Qual a principal dificuldade encontrada para exercer o papel de conselheiro?**

Falta de tempo para participar

Necessidade de capacitação sobre as funções

Falta de informações suficientes por parte do poder público

As decisões tomadas em assembleia não são respeitadas pelo poder público

Outros

- **Qual deve ser o principal papel de um Conselho atuante?**

- Servir de braço do governo, intermediando o contato da sociedade com o poder público
- Ser um fiscal das ações da administração pública
- Formular as políticas públicas necessárias ao segmento
- Outros

- **Em sua opinião, a frase que melhor define o efetivo exercício da democracia é:**

Um sistema de representação em que as pessoas deveriam votar para a escolha de pessoas honestas e competentes para cuidar da administração pública

Um sistema de participação popular em que todas as pessoas deveriam se reunir em assembléias para tomar as decisões que atendessem a toda a coletividade

Um sistema misto com eleição de representantes e acompanhamento por parte da população, desde a formulação de políticas públicas, confecção de orçamento e implementação destas políticas

- **Você tem conhecimento das legislações do Conselho Municipal de Educação?**

Sim Não

- **O Conselho Municipal da Educação cumpre de modo efetivo as atribuições que lhe são conferidas por lei?**

sim Não

- **Você promove reuniões com seus representados para elencar e apresentar ao Conselho Municipal de Educação as necessidades e prioridades do segmento?**

sempre às vezes nunca

- **Você comunica o que foi decidido nas plenárias do Conselho para seus representados?**

sempre às vezes nunca

- **Você acredita que os segmentos presentes no Conselho Municipal de Educação são suficientes para representar os interesses e necessidade do município?**

sim Não

- **O conselho enfrenta problemas para firmar como diálogo entre a comunidade e o governo?**

sempre às vezes nunca

- **Você considera que existe interação entre o Conselho e o Poder Executivo?**

sempre às vezes nunca

- **As deliberações do Conselho precisam, necessariamente, de autorização do Poder executivo para serem implementadas?**

sempre às vezes nunca

- **A composição do Conselho é paritária?**

sim Não

- **As decisões do Conselho são deliberadas de forma democrática?**

sempre às vezes nunca

- **O Conselho Municipal da Educação realiza acompanhamento e fiscalização das políticas públicas do município?**

sempre às vezes nunca



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

APÊNDICE B - ROTEIRO PARA A ENTREVISTA COM PRESIDENTES E EX-PRESIDENTES DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

1. Em sua opinião, o comparecimento dos conselheiros às reuniões era satisfatório para o bom desempenho do Conselho?

2. Como era a assiduidade dos conselheiros nas plenárias, e quando não havia assiduidade qual é o encaminhamento ou providência a ser seguida ? A quem caberia?

3. O Conselho sempre teve orçamento próprio? Sempre fez uso desta autonomia?

4. O Conselho utilizava o planejamento como ferramenta para programar suas ações?
Em caso positivo, qual a periodicidade?

5. Quanto à formação para conselheiros, como se dava e qual periodicidade?

6. Como se dava, efetivamente, a escolha do presidente do Conselho?

7. O Conselho Municipal da Educação cumpre de modo efetivo as atribuições lhe são conferidas por lei?

8. Você acredita que os segmentos presentes no Conselho Municipal de Educação são suficientes para representar os interesses e necessidade da sociedade?

9. O conselho enfrentou problemas para firmar diálogo entre a comunidade e o governo?

10. As deliberações do Conselho precisavam, necessariamente, de autorização do Poder executivo para serem implementadas?

11.O Conselho Municipal da Educação realiza acompanhamento e fiscalização das políticas públicas do município?

12.Na sua gestão, os conselheiros comunicavam o que foi decidido nas do Conselho para seus representados



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado (a) participante,

Sou aluno (a) Carla Meregalli de Oliveira do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, da Escola de Administração – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e estou realizando uma pesquisa para o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), sob a orientação do Professor **Prof. Aragon Dasso Junior**, cujo objetivo é analisar se O Conselho Municipal de Educação em Santo Antonio da Patrulha é realmente um mecanismo de participação popular e de controle social ?

A sua participação envolve uma entrevista ou preenchimento de um questionário, envolve também o consentimento de observar seu ambiente de trabalho no Conselho Municipal de Educação . Essa participação neste estudo é voluntária.

Os resultados deste estudo serão publicados, mas seu nome não aparecerá e será mantido o mais rigoroso sigilo através da omissão total de quaisquer informações que permitam identificá-la. Apesar de que você não terá benefícios diretos em decorrência de sua participação, o provável benefício que lhe advirá por ter tomado parte nesta pesquisa é a consciência de ter contribuído para a compreensão do fenômeno estudado e para produção de conhecimento científico. Se você tiver qualquer pergunta em relação à pesquisa, por favor, telefone para (51) 98777217. Desde já agradecemos sua contribuição no estudo proposto.

Atenciosamente,

Cursista

Assinatura / Local e data

Consinto em participar deste estudo

Entrevistado

Assinatura / Local e data