

Verônica Teixeira Marques

**CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E
DEMOCRACIA.**

Relações entre Estado e Sociedade nos Conselhos
Municipais de Educação em Sergipe

Tese de doutorado apresentada ao
Programa de Pós-graduação em
Ciências Sociais da Universidade
Federal da Bahia – PPGCS – UFBA,
sob a orientação da Prof^a Dr^a. Maria
Victória Espiñeira Gonzalez, em
novembro de 2009.

Salvador – BA

2009

FOLHA DE APROVAÇÃO

Verônica Teixeira Marques

CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E DEMOCRACIA.
Relações entre Estado e Sociedade nos Conselhos Municipais de Educação em Sergipe

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia – PPGCS/UFBA para obtenção do título de doutor.

Aprovada em 17 de dezembro de 2009.

Banca Examinadora

Prof^ª. Dr^ª. Maria Victória Espiñeira Gonzalez
Instituição: Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – UFBA
Assinatura:

Prof. Dr. Alvino Oliveira Sanches
Instituição: Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – UFBA
Assinatura

Prof^ª. Dr^ª. Maria Elisabete Pereira dos Santos
Instituição: Programa de Pós-Graduação em Administração - UFBA
Assinatura:

Prof. Dr. Maria Teresa Franco Ribeiro
Instituição: Programa de Pós-Graduação em Administração - UFBA
Assinatura:

Prof^ª. Dr^ª. Denise Cristina Vitale Ramos Mendes
Instituição: Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania - UCSAL
Assinatura:

Agradecimentos

Quando agradecer é um registro para posteridade há necessidade de refletir, de pensar para não esquecer todos aqueles que foram imprescindíveis na construção de um trabalho. E ainda corre-se o risco de que a memória, assoberbada pelo percurso para finalização da tese, não ajude.

Inicialmente agradeço a Deus, pelos dons, pela paciente misericórdia e por todas as incontáveis bênçãos derramadas durante minha vida e de minha família.

Agradeço ao CNPq que com a bolsa permitiu meu doutorado, também à Universidade Tiradentes, que de muitas formas foi responsável pelo início e pelo término dessa pós-graduação. Agradeço à UFBA e ao CRH, assim como à Faculdade Amadeus por terem me acolhido em 2005. Também meus agradecimentos ao Departamento de Ciências Sociais e ao Observatório de Gestão Pública Participativa, ambos da UFS, e não poderia esquecer, o Instituto de Tecnologia e Pesquisa, todas instituições que apoiaram fases distintas do trabalho de tese e por que não dizer, de minha vida.

Mas meus principais agradecimentos vão para minha mãe, Leah, por ter transformado os momentos mais confusos que vivi até hoje nos mais promissores: sua fé, não apenas em Deus, mas em mim, verdadeiramente removeu montanhas. Nesta etapa, Rebeca, Tarso e Jecemia foram fundamentais para continuar com a jornada e guardo a lembrança do apoio silencioso de Cainã e de Fábio, de meu pai José e Vó Solange, assim como Martinha, Mô, Rô e Sessão. Além disso, meus agradecimentos à Raylda, Cláudio, Carol, Larissa e Claudinho que me receberam e aconchegaram tão bem na Pituba...junto com Lourdes, Magnólia e Élide, na Barra.

Também agradeço aos amigos do passado cujo contato foi perdido, e resta a expectativa da superação dos desencontros. Aos novos e velhos amigos, fica o registro de que a discussão, a parceria e a interlocução foram imprescindíveis, assim como o incentivo e a confiança: Wandir, Geraldo, Messiluce em idas e vindas entre Aracaju e

Salvador, Tâmara, Péricles, Edson e Neilson, assim como os ex-orientandos Eric, Dany, Lucas, Geise e Luana, além dos que desorientei: Jonjon, Brenda, Jonh Max Jailton, Mackyver, Ítalo e Erison. Também meu sincero obrigada a Sayo, Gabi e Adema, assim como, Márcia e Vania, que com conversas, muito trabalho, leituras e e-mails inspiraram a continuidade da produção, mesmo que não saibam o quanto, e como. Agradeço a Janice, Ana, Thayse, Ivo, Neto e Mônica, que me ajudaram quando precisei me ausentar para concluir a tese, especialmente ao meu chefe, Temisson, que permitiu as ausências, com seu apoio e incentivo.

Aqui não posso esquecer de agradecer aos observadores, que de longe ou bem próximos sempre se fizeram presente: Luciano, Rodorval, Paulo, Marcos, Vinícius, Marcelo, Ângela, assim como aos parceiros de trabalho Joelina, Jonatas e Joanildo, orientadores que possibilitaram novos rumos para minha vida, na graduação e no mestrado. Agradeço à Bárbara que me recebeu de braços e ouvidos abertos em sua curta estada na UFBA, meu obrigada pela oportunidade de sua amizade e pela confiança em me agregar ao seu trabalho.

Imprescindíveis para o acesso aos dados e na resposta a entrevistas, registro aos conselheiros e técnicos meu agradecimento em nome Antônia, Neilton e Maria José (Conselho Municipal de Educação de Aracaju), Humberto e Carla (União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – Coordenação Sergipe) e também a Jônatas, Rosane e Junior, que colaboraram na digitação de tabelas e no levantamento de dados: salvaram-me quando a tecnologia falhou e quando todos os prazos já tinham se encerrado.

E sem palavras, pois não encontro as que sejam mais adequadas, agradeço a paciência de minha orientadora, a confiança no trabalho que desenvolvi à distância e a compreensão durante os momentos atribulados que vivi durante a fase final de composição dos dados e de análise. Sem a cuidadosa e elegante orientação de Victória, esse trabalho não teria sido possível. Sua mão firme e carinhosa, assim como o seu bom senso nas orientações dos textos e na definição dos membros das bancas de qualificação e de defesa, foram essenciais para o crescimento do trabalho e para uma interlocução produtivamente rica, na medida em que o diálogo foi possível, seja na defesa das idéias, seja na produção da tese.

Finalmente, mas não menos importante, meu obrigada à família Souza, que trouxe não apenas um, mas dois anjos, Misael e Jônatas, assim como uma Deusa para minha vida. Obrigada por terem me acolhido, também os cunhados/cunhadas, tias, tios, primos que me deram a primeira sobrinha. Obrigada principalmente por meu marido Jônatas, meu amigo e companheiro, inspiração de todos os dias.

Resumo

Este trabalho contempla o estudo sobre as relações entre Estado e sociedade nos Conselhos Municipais de Educação do Estado de Sergipe, como espaços da produção e controle da gestão pública, bem como na democratização das relações sociais e políticas. Tais espaços podem permitir o avanço em direção ao ideal democrático, pela progressiva ampliação da participação política dos indivíduos na sociedade. Dentre os 75 municípios sergipanos foi realizado levantamento em 48 cidades que têm conselhos municipais de educação em funcionamento. Com base na aplicação de questionários, entrevistas semi-estruturadas, observação não participante e em análise documental foram pesquisados 14 conselhos municipais de educação. Durante as investigações foi possível verificar se os conselhos em Sergipe garantem a representatividade da sociedade e são efetivamente órgãos de Estado, ou se são instrumentos de governos. Apesar de o caráter deliberativo corresponder a um processo coletivo de ponderação e análise, nos conselhos municipais de educação sergipanos, foi possível perceber, que até o momento, não há limites normativos suficientemente claros e em funcionamento. Aqui, apresenta-se uma crítica à idéia de representação, fundamentada na ausência de mecanismos formais e estáveis de ordenação entre os atores da sociedade (os conselheiros) e suas representações. A participação dos conselheiros, que não são parlamentares eleitos, mas que representam a sociedade, se reveste de legitimidade ao deter o poder em suas deliberações, fiscalizações e encaminhamentos e de forma discursiva, ao apresentar em fóruns públicos, as razões que justificam suas ações. Essa participação indica o grau de envolvimento e de responsabilização de atores privados, e neste sentido, foi possível identificar, em Sergipe, que algumas organizações civis adquirem novas atribuições na gestão pública.

Palavras chave: conselhos municipais de educação, representação, gestão pública participativa.

Résumé

Cette recherche s'intéresse à l'étude des relations entre l'État et la société dans les Conseils de ville pour l'éducation dans l'Etat de Sergipe, comme espaces de production et de contrôle de la gestion publique et en tant que processus de démocratisation des relations sociales et politiques. Des tels espaces peuvent permettre d'avancer en direction de l'idéal démocratique à partir d'une augmentation progressive de la participation politique des individus dans la société. Parmi les 75 municipalités du Sergipe, 48 d'entre elles ont un Conseil de Ville pour l'Education qui fonctionne. À partir de l'application de questionnaires, d'entretiens semi-structurés, d'observation directe et d'une analyse de documents, nous avons étudié 14 de ces Conseils. Lors de cette étude, il a été possible de vérifier si ces Conseils assurent la représentativité de la société en son ensemble, et sont effectivement des organes étatiques ou s'ils ne sont que des instruments au service des gouvernants. Les analyses effectuées ont permis de percevoir que, jusqu'à présent, le modèle de délibération correspond à un processus collectif de pondération et d'analyse, mais que ses délimitations normatives ne sont ni assez claires ni opératoires. Est donc présente ici une critique de l'idée de représentation, critique justifiée par l'absence de mécanismes formels et stables d'ordination entre les acteurs de la société (les conseillers) et ses représentants élus. La participation des conseillers, qui ne sont pas élus mais représentent la société, acquiert une légitimité dans la mesure où ceux-ci détiennent un pouvoir en délibérant, contrôlant et définissant des actions et, aussi, d'une forme discursive, lorsqu'ils présentent les raisons de leurs actions lors de débats publics. Cette participation indique le degré d'engagement et de responsabilité acquis par des acteurs privés et, en ce sens, il a été possible d'identifier, au Sergipe, que certaines de ces organisations civiles ont acquis de nouvelles attributions dans la gestion publique.

Mots-clés: conseils municipaux d'éducation, de représentation, de la gestion publique participative.

Abstract

This work includes the study of the relationship between State and society in the municipal councils of education of the State of Sergipe, as production spaces and control of public management, as well as in the democratization of social and political relations. Such spaces can allow the advancement toward the democratic ideal, by the progressive expansion of political participation of individuals in society. Among the 75 municipalities of Sergipe was conducted survey in 48 cities that have municipal education councils in operation. Based on the questionnaires, semi-structured interviews, participant and not in document analysis were searched 14 municipal councils. During investigations it was possible checking if the councils in Sergipe guarantee representativeness of society and if they are State organs effectively, or if they are instruments of Governments. Although the deliberative character correspond to a collective process of reflection and analysis, municipal education councils Sergipe, was possible to notice, until the present date, there are no normative limits sufficiently clear and running. There is here a critique of the idea of representation, based on the absence of formal mechanisms and stable order among the actors of society (the council members) and their representations. The participation of the council members, who are not elected parliamentarians , whereas represent the society, it is brazed of legitimacy to hold power in its deliberations, testing and referrals and in a discursive way, presenting it in public forums, the reasons for their actions. Such participation indicates the degree of involvement and accountability of private actors, and in this sense, it was possible to identify, in Sergipe, that some civil organizations acquire new attributions in public administration.

Key words: municipal education councils, representation, public participatory management.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....	03
RESUMO.....	06
RÉSUMÉ.....	07
ABSTRACT.....	08
LISTA DE SIGLAS.....	13
LISTA DE QUADROS.....	16
LISTA DE GRÁFICOS.....	17
INTRODUÇÃO.....	22
CAPÍTULO I - DEMOCRACIA, “INSTABILIDADE” DEMOCRÁTICA E INEVITABILIDADE HISTÓRICA.....	31
1.1. A democracia contemporânea.....	39
1.2. Crise da democracia representativa ou novo paradigma democrático?.....	48
1.3. Participação como princípio democrático.....	58
CAPÍTULO II - RELAÇÕES DE PODER E REPRESENTAÇÃO: DUAS FACES DA MOEDA PARA COMPREENDER A GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA.....	66
2.1. Representação e novo desenho institucional de governança.....	67
2.2. Estado, relações de poder e representação.....	75

CAPÍTULO III - A GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA NOS MUNICÍPIOS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988. CONSIDERAÇÕES SOBRE ARACAJU – SE.....	82
3.1. Gestão Pública Participativa a partir da Constituição de 1988.....	83
3.2. A gestão pública participativa em Sergipe.....	91
3.3. A gestão pública participativa em Aracaju – SE.....	93
CAPÍTULO IV - CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: DILEMAS ENTRE TEORIA E PRÁTICA.....	109
4.1. Características e funções dos Conselhos Municipais de Educação.....	110
4.2. Conselhos Gestores como <i>accountability</i>	123
4.3. Conselhos Gestores como esferas públicas de participação.....	129
CAPÍTULO V – A CONFIGURAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO EM SERGIPE.....	137
5.1. Conselhos Municipais de Educação como instrumentos de gestão pública participativa.....	138
5.2. Os Conselhos Municipais de Educação em Sergipe.....	145
5.2.1 – Os Conselhos Municipais de Educação Sergipanos em comparação aos Conselhos no Brasil e no Nordeste, a partir do Perfil dos Municípios Brasileiros – 2006 – IBGE.....	147
5.2.2 – Os Conselhos Municipais de Educação Sergipanos em 2009. Comparação dos dados oficiais IBGE (2007) e dados da pesquisa de campo (2009).....	152
CAPÍTULO VI – AS RELAÇÕES DE PODER E REPRESENTAÇÃO NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DE SERGIPE.....	168

6.1. A União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação em Sergipe – UNCME - SE e as Conferências Inter-municipais e Estadual de Educação: correlação com os Conselhos Municipais do Estado de Sergipe.....	169
6.1.1 – Mobilização da UNCME na criação de novos conselhos, reativação de conselhos desativados e na capacitação de conselheiros.....	172
6.1.2 – Articulações da UNCME com o Ministério da Educação e envolvimento com a Conferência Nacional de Educação.....	179
6.2. Poder e Representação nos Conselhos Municipais de Educação de Sergipe.....	185
6.2.1 Perfil dos Conselheiros Municipais de Educação em Sergipe.....	191
6.2.2. Dinâmica e funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação em Sergipe – 2009.....	196
6.2.3. Processo decisório, de divulgação e de fiscalização nos Conselhos Municipais de Educação em Sergipe – 2009.....	211
6.2.4. Funções dos Conselhos Municipais de Educação em Sergipe e atuação dos Conselheiros – 2009.....	221
CONCLUSÕES.....	234
REFERÊNCIAS.....	239
ANEXOS	

“ à medida que avança a nossa reflexão , avança também a nossa perplexidade.”

Tullo Vigevanni

Lista de Siglas

Conferência Nacional de Educação – CONAE
Conselho Intergestor do Programa Bolsa Família – CIPBF
Conselho Municipal da Terceira Idade – CMTI
Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS
Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência – CMDPPD
Conselho Municipal de Educação – CME
Conselho Municipal de Educação de Aracaju – CONMEA
Conselho Municipal de Segurança Alimentar – CONSEA
Conselho Municipal do Orçamento Participativo – CMOP
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher – CMDM
Conselho Nacional de Educação – CNE
Conselhos Municipais de Educação – CME's
Constituição Federal – CF
Departamento de Relacionamento com a Comunidade – DCR
Empresa Municipal de Obras e Urbanização – EMURB
Empresa Municipal de Serviços Urbanos – EMSURB
Exame Nacional de Ensino Médio – ENEM
Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação – FNCEE
Fundação Municipal de Cultura Turismo e Esportes – FUNCAJU
Fundação Municipal do Trabalho – FUNDAT
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF
Fundo de Participação dos Municípios – FPM
Grupo de Pesquisa e Extensão Internacionalização e Desenvolvimento – GID
Guarda Municipal – GMA
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE
Instituto de Previdência do Município de Aracaju – AJUPREV

Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei 9394/96 – LDBEN/96
Ministério da Educação – MEC
Observatório de Gestão Pública Participativa – OGPP
Orçamento Participativo – OP
Parâmetros Curriculares Nacionais – PCNs
Partido Comunista do Brasil – PC do B
Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB
Partido dos Trabalhadores – PT
Plano Estadual de Educação – PEE
Plano Municipal de Educação – PME
Plano Municipal de Educação – PME
Plano Nacional de Educação – PNE
Procuradoria Geral do Município – PGM
Programa de Iniciação a Bolsa de Extensão – PIBIX
Pró-Reitoria de Extensão – PROEX
Scientific Library Eletronic Online – SCIELO
Secretaria de Planejamento, Economia e Finanças – SEMEF
Secretaria Extraordinária de Participação Popular – SEPP
Secretaria Municipal de Administração – SEMAD
Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania – SEMASC
Secretaria Municipal de Comunicação Social – SECOM
Secretaria Municipal de Controle Interno – SEMCI
Secretaria Municipal de Educação – SEMED
Secretaria Municipal de Educação – SEMED
Secretaria Municipal de Finanças – SEFIN
Secretaria Municipal de Governo – SEGOV
Secretaria Municipal de Planejamento – SEPLAN
Secretaria Municipal de Saúde – SMS
Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica da Rede Oficial do Estado de Sergipe – SINTESE
Sistema de Informações sobre Conselho Municipal de Educação – SINCME
Sistema Municipal de Ensino – SME
Sistema Municipal de Ensino – SME

Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB

Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB

Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito – SMTT

União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME

União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME

Lista de Quadros

Quadro nº 01 – Temas e instrumentos definidos na Lei Orgânica de Aracaju.....96

Quadro nº 02 – Caracterização das Práticas Participativas em Aracaju (2007-2008)...99

Quadro nº 03 - Caracterização das Práticas Participativas Efetivas no Município de Aracaju – SE (2007-2008).....103

Quadro nº 04 - Princípios fundamentais de funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação: diferenças entre teoria e prática.....116

Lista de Tabelas

Tabela I – Características dos Conselhos Municipais de Educação em Sergipe em comparação ao Nordeste e ao Brasil – 2006.....	147
Tabela II - Comparação entre o percentual de Conselhos Municipais de Educação em relação às suas funções, em Sergipe, no Nordeste e no Brasil.....	148
Tabela III – Composição dos Representantes dos Conselhos Municipais de Educação conforme IBGE – 2006, Comparação entre Brasil, Nordeste e Sergipe.....	149
Tabela IV - Periodicidade das reuniões realizadas em 2006, nos Conselhos Municipais de Educação no Brasil, no Nordeste e em Sergipe.....	150
Tabela V – Identificação de Conselhos Municipais de Educação em Sergipe: situação, funções.....	154
Tabela VI – Características dos Conselhos Municipais em Sergipe: comparação entre dados do IBGE (2007) e dados de pesquisa de campo (2009).....	160
Tabela VI – Periodicidade das reuniões realizadas pelos Conselhos Municipais de Educação em Sergipe: comparação entre dados do IBGE (2007) e dados de pesquisa de campo (2009).....	165

Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Situação dos Conselhos Municipais de Educação em Sergipe entre 2008 e 2009.....	159
Gráfico 2 – Configuração de Representação dos Conselhos Municipais de Educação em Sergipe em 2009.	161
Gráfico 3 – Caracterização das funções dos conselhos municipais de educação em Sergipe em 2009 – parte I: Funções Consultiva; deliberativa; normativa e fiscalizadora.....	162
Gráfico 4 – Caracterização das funções dos conselhos municipais de educação em Sergipe em 2009 – parte II: Funções Consultiva; deliberativa; normativa; fiscalizadora e mobilizadora.....	164
Gráfico 5 – Caracterização da periodicidade das reuniões dos conselhos municipais de educação em Sergipe, entre 2007 e 2008.....	166
Gráfico 6 – Escolaridade dos Conselheiros Municipais de Educação em Sergipe – 2009.....	191
Gráfico 7 – Atividade Profissional dos Conselheiros Municipais de Educação em Sergipe – 2009.....	192
Gráfico 8 – Filiação Partidária dos Conselheiros Municipais de Educação em Sergipe 2009.....	193
Gráfico 9 – Ocupação em cargo político dos Conselheiros Municipais de Educação em Sergipe – 2009.....	194
Gráfico 10 – Capacitação dos Conselheiros Municipais de Educação Sergipanos – 2009.....	195

Gráfico 11 – Representação e mandato dos Conselheiros Municipais de Educação em Sergipe 2009.....	196
Gráfico 12 – Representação dos Conselheiros Municipais de Educação em Sergipe 2009.....	197
Gráfico 13 – Relações de Poder entre as representações dos Conselhos Municipais de Educação Sergipanos – 2009.....	200
Gráfico 14 – Caracterização das reuniões dos Conselhos Municipais de Educação Sergipanos – 2009.....	202
Gráfico 15 – Participação da sociedade civil nos Conselhos Municipais de Educação Sergipanos – 2009.....	202
Gráfico 16 – Características da pauta de reuniões dos Conselhos Municipais de Educação Sergipanos – 2009.....	204
Gráfico 17 – Periodicidade de reuniões dos Conselhos Municipais de Educação Sergipanos – 2009.....	206
Gráfico 18 – Divulgação das pautas de reunião dos Conselhos Municipais de Educação Sergipanos – 2009.....	207
Gráfico 19 – Percepção dos Conselheiros sobre a divulgação das deliberações dos CME's Sergipanos em 2009.....	208
Gráfico 20 – Avaliação dos recursos materiais e humanos dos CME's Sergipanos – 2009.....	209
Gráfico 21 – Caracterização dos processos de decisão dos CME's Sergipanos – 2009.....	212

Gráfico 22 – Caracterização da capacitação dos conselheiros municipais de educação Sergipanos em 2009.....	213
Gráfico 23 – Percepção dos Conselheiros sobre a divulgação das deliberações dos CME’s Sergipanos em 2009.....	214
Gráfico 24 – Percepção dos Conselheiros sobre a fiscalização das deliberações dos CME’s Sergipanos em 2009 – Parte I.....	216
Gráfico 25 – Percepção dos Conselheiros sobre a fiscalização das deliberações dos CME’s Sergipanos em 2009 – Parte II.....	217
Gráfico 26 – Percepção dos Conselheiros sobre suas deliberações nos CME’s Sergipanos em 2009 – Parte I.....	218
Gráfico 27 – Percepção dos Conselheiros sobre suas deliberações nos CME’s Sergipanos em 2009 – Parte II.....	219
Gráfico 28 – Percepção dos Conselheiros Municipais de Educação sobre a representatividade dos órgãos da sociedade civil nos CME’s Sergipanos – 2009.....	219
Gráfico 29 – Percepção dos Conselheiros sobre o papel de mobilização dos CME’s Sergipanos – 2009 – Parte I.....	222
Gráfico 30 – Percepção dos Conselheiros sobre o papel de mobilização dos CME’s Sergipanos – 2009 – Parte II.....	223
Gráfico 31 – Percepção dos Conselheiros sobre o papel de deliberação dos CME’s Sergipanos - 2009.....	224
Gráfico 32 – Identificação do papel normativo e deliberativo dos CME’s Sergipanos – 2009.....	225

Gráfico 33 – Identificação do papel normativo dos CME's Sergipanos – 2009.....	226
Gráfico 34 – Identificação das relações que os conselheiros têm com os órgãos que representam nos CME's Sergipanos - 2009 – Parte I.....	228
Gráfico 35 – Identificação das relações que os conselheiros têm com os órgãos que representam nos CME's Sergipanos - 2009 – Parte II.....	229
Gráfico 36 – Identificação das relações institucionais dos CME's Sergipanos-2009.....	232
Gráfico 37 – Identificação da relação dos CME's com a UNCME- SE – 2009.....	233

INTRODUÇÃO

Não há nenhum respeito possível para a dignidade humana, sem luta coletiva contra a pobreza e, em última instância, não há esperanças de encontros - mesmo efêmeros - com a felicidade pessoal, sem um compromisso coletivo com o destino da Humanidade.

Cunill Grau, 1998.

Inicialmente as preocupações que fizeram parte de incursões durante o doutoramento estavam alicerçadas na temática genérica da gestão pública participativa e foi a pesquisa inicial, realizada em Aracaju, sobre os instrumentos de gestão pública participativa implantados na cidade nos dois últimos mandatos (2001-2004 e 2005-2008), que proporcionou o contato mais próximo com o Conselho Municipal de Educação em Aracaju – CONMEA, a União Nacional de Conselhos Municipais de Educação – UNCME e os respectivos papéis, significativos na criação de conselhos de educação na maior parte das cidades de Sergipe, Estado que tem setenta e cinco municípios.

A parte empírica desta tese analisa as “Relações entre Estado e Sociedade nos Conselhos Municipais de Educação em Sergipe” e foi construída a partir de caminhos permitidos por investigações realizadas pela equipe do Observatório de Gestão Pública Participativa da Universidade Federal de Sergipe¹.

A estrutura da tese então está alicerçada em uma parte teórica com os capítulos um e dois, e uma parte empírica constituída nos capítulos três, quatro, cinco e seis. É importante salientar que as reflexões conceituais já estão relacionadas ao objeto de pesquisa analisado, assim como se pode verificar que nos capítulos empíricos ocorrem remissões às teorias e às discussões mais aprofundadas realizadas nos capítulos de análise.

¹ Foi o projeto de Extensão “*Gestão Pública Participativa em Aracaju: Apoio Técnico ao Executivo Local*”, desenvolvido entre junho de 2007 e julho de 2008, que proporcionou acesso aos conselhos municipais em Aracaju. O estudo do mesmo permitiu identificar sua importância na criação de outros conselhos municipais de educação no Estado.

Para viabilizar a existência dos atuais Conselhos Municipais de Educação – CME’s em Sergipe, o trabalho conjunto do CONMEA com a Coordenação Regional da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME foi de fundamental importância.

Os conselhos gestores, como instrumentos de gestão pública participativa, são espaços institucionalizados com representações instituídas por mandato e reguladas normativamente. Apesar de poderem ser arenas decisórias em que a ação governamental e a sociedade compartilhem a gestão da “coisa pública” através de suas representações, nem sempre isso se realiza na prática.

Os conselhos são considerados, aqui, como esferas públicas capazes de promover a *accountability* social², mas que, na prática, estão perpassados pela fragilidade da representação da sociedade civil e pela dupla posição do Estado que controla a agenda dos conselhos e resiste em compartilhar o poder com o fórum de deliberação constitutivo desses instrumentos que identificam ser de gestão pública participativa.

O trabalho partiu da percepção inicial, praticamente generalizada pelos estudiosos do tema, de que, quanto mais conselhos envolvidos na gestão pública houver, maior será a participação social e maior democratização da gestão pública se viabilizará. Essa concepção corrente espelha bem o quanto de expectativa recai sobre esses novos arranjos institucionais que têm um potencial de democratização ou de transformação política.

É possível antecipar que o controle social compreendido como a participação contínua do cidadão na gestão pública, tem peculiaridades nem sempre idílicas nos processos de deliberação dos conselhos gestores. Esse controle, caracterizado pelo acompanhamento dos gastos públicos e das ações propositivas, deliberativas e/ou apenas fiscalizadoras, em teoria, funciona como um mecanismo de prevenção da corrupção, como co-gestão e consolidação da cidadania participativa.

Entretanto, no presente trabalho partiu-se do princípio que não é adequado analisar os conselhos gestores a partir de suas possibilidades no controle e na

² Entendido como Controle público sobre a ação do Estado.

participação, se não é levada em consideração a análise sobre os representantes da sociedade civil, os representantes do Estado e as deliberações e resultados dessa relação.

Esta tese discute essa relação a partir das seguintes questões:

- a) Os conselhos gestores reforçam a representação dos governantes ou buscam melhorar a qualidade dessa representação? Ou ainda, isolam-na e acabam reduzindo seu poder?
- b) Há na conformação dos conselhos, tomadas de decisão e/ou iniciativas políticas independentes que pressionem “de fora” a gestão pública? Ou seja, iniciativas que não são definidas pelos representantes da estrutura administrativa do estado, mas sim pelos representantes da sociedade civil, a partir de demandas e decisões coletivas, são efetivadas?

A concepção de representação é, aqui, trabalhada conforme as perspectivas de Young (2006) e Pitkin (1971). Para elas a representação tanto envolve a autorização (dos representados aos representantes) quanto à prestação de contas.

De forma contrária à imagem de representação como mera substituição ou identificação, a noção de representação é trabalhada como “(...) um relacionamento diferenciado entre atores políticos engajados num processo que se estende no espaço e no tempo” (YOUNG, 2006, p.142), o que pode trazer oportunidades, mas também riscos políticos, já que “(...) considerar a temporalidade e a espacialidade mediada do processo de representação descentraliza o conceito” (Idem).

O aparato teórico sobre representação discutido na tese, a partir de Young (2006) e Pitkin (1971), permitiu verificar como (não) se dá a participação/representação da sociedade civil, em função dos resultados das discussões e debates travados dentro dos Conselhos, das demandas e decisões, “expressas” nos mandatos conferidos³.

³ Para verificar maiores detalhes sobre o sentido de “expressão” do mandato, ver Young, 2004, p.154 e 155.

A pergunta basilar que circundou a fase de estruturação da tese foi sobre as ações dos conselheiros, serem, ou não, posicionamento antecipado às reações e discussões proporcionadas por suas decisões coletivas com seus representados. Levando-se em consideração que a “(...) responsabilidade do representante não consiste apenas em relatar aos cidadãos como cumprem o mandato (...), mas também em persuadi-los da adequação de suas avaliações” (YOUNG, 2006, pp.154-155), a investigação sobre o papel dos conselheiros – representantes da sociedade civil e do Estado – perpassa a compreensão dos mesmos sobre essa relação.

Assim, um resultado pertinente que o estudo permitiu, através das diversas leituras e conclusões de outros trabalhos sobre a temática, foi a percepção de que a prestação de contas se caracteriza melhor com a *accountability*, se não ocorre apenas por meio das instituições oficiais, mas também na “arena pública da associação civil independente”. Esse caminho remete à questão do espaço público, além da representação, categorias que permitem um melhor aprofundamento da “(...) responsabilização mediante questionamentos, elogios, críticas e avaliação independentes.” (YOUNG, 2006, p.155).

Não se pode negar que em sua concepção inicial os conselhos gestores devem desempenhar uma função importante dentro da gestão pública participativa, já que foram criados como intuito de regulamentar as ações dos órgãos aos quais estão vinculados, para deliberar reivindicações feitas pela população e pelas demandas elencadas pelo próprio conselho em suas reuniões específicas. O que, infelizmente, não significa que desempenhem adequadamente as suas funções. De forma geral, os conselhos têm previsto em seus instrumentos jurídicos de constituição, assim como em seus regimentos internos, funções de caráter deliberativo e co-gestor.

Tendo em vista que o pré-requisito para garantir o papel de deliberação e co-gestão está no instrumento jurídico que legaliza a criação de cada conselho – já que esse viabiliza a garantia legal para funcionarem – esse foi um dos indicadores investigados para responder às questões anteriormente formuladas. O que se conclui é que a existência legal dos conselhos não garante a efetiva participação da sociedade civil na construção de políticas públicas. Assim, foram também observados aspectos como a periodicidade das reuniões, a publicização das decisões tomadas dentro dos

conselhos, o número de membros e o de representações, assim como os “tipos” de representação.

Para analisar os conselhos em Sergipe, foram mapeados os conselhos municipais de educação do estado, verificando-se que em novembro de 2009, dos 75 municípios, 05 estão com conselhos desativados, 48 municípios têm seus conselhos funcionando, 02 municípios entre novembro e dezembro estão realizando junto aos órgãos de representação seu processo de eleição de membros, 14 municípios não têm conselhos implantados e em 03 municípios não foi possível identificar se há ou não conselhos municipais de educação.

É importante observar que, de acordo com o IBGE (2006)⁴, havia conselhos municipais de educação em 2006, em apenas 24 municípios do estado sergipano, registro bem distinto do encontrado durante a pesquisa de campo realizada entre 2008 e novembro de 2009. Os dados obtidos durante a investigação, encerrada em novembro de 2009, configuraram números bem diferentes que estão discutidos no último capítulo dessa tese.

De 48 municípios que possuem conselhos em funcionamento até 2009, foi possível aplicar questionários com conselheiros de 14 municípios e com técnicos de CME's de 02 municípios distintos e neles foram observados os indicadores do “Perfil dos Conselhos” proposto por Tatagiba (2002) em texto publicado no livro “Sociedade civil e espaços públicos no Brasil”, organizado por Evelina Dagnino.

Inicialmente buscou-se identificar o que Tatagiba chama de *Participação e representação: diversidade e pluralidade*, através de indicadores sobre a composição social e institucional, observando-se a presença de diferentes representantes, tanto da sociedade civil como do Estado.

Metodologicamente os dados da pesquisa de campo tiveram cinco fontes básicas, a saber:

- 1) documentos coletados nos Conselhos Municipais de Educação como leis, decretos, pareceres, resoluções, atas de reuniões etc;

⁴ Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2006.

2) acompanhamento e observação não participante:

i) de reuniões do CONMEA, reuniões realizadas entre agosto e outubro de 2009;

ii) do I Encontro Estadual de Conselhos de Educação realizado nos dias 13 e 14 de outubro de 2009;

iii) da Conferência Intermunicipal de Educação da Grande Aracaju I – etapa intermunicipal da Conferência Nacional de Educação – CONAE, realizada com os municípios de Aracaju, São Cristóvão e Nossa Senhora do Socorro, entre os dias 03, 04 e 05 de novembro de 2009;

i) da Conferência Estadual de Educação, etapa Estadual da Conferência Nacional de Educação – CONAE, realizada entre os dias 23, 24 e 25 de novembro de 2009.

3) realização de entrevistas e aplicação de questionários junto a conselheiros, técnicos dos conselhos municipais de educação, presidentes e ex-presidentes de conselhos, diretor e ex-diretores da UNCME SE;

4) dados do IBGE (2007), contidos em "O Perfil dos Municípios Brasileiros 2006" que permitiram parâmetro e análises comparativas entre suas informações e os dados coletados durante a pesquisa de campo;

5) documentos fornecidos pelo Conselho Municipal de Educação de Aracaju, que tinha a diretoria da UNCME-SE nos últimos anos, assim como da atual UNCME – SE (mandato 2008/2009), que organizou no ano de 2009, inclusive com a colaboração desta autora, planilha resumo com dados dos conselhos municipais de educação e arquivo individualizado de cada um dos conselhos municipais de educação existentes no Estado de Sergipe.

Estrategicamente, primeiro foram realizadas visitas ao Conselho Municipal de Aracaju e a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, que possibilitaram:

- a) acesso a legislação de criação do CONMEA e da UNCME, mudanças na legislação, constituição dos mandatos dos conselheiros (CONMEA) e da diretoria (UNCME SE) etc, a partir de julho de 2009;
- b) acesso a pauta de reuniões, pareceres, resoluções do ano de 2009 do CONMEA;
- c) acesso a relatórios de gestão do CONMEA e da diretoria UNCME SE;
- d) verificação da estrutura material e de recursos humanos do CONMEA e da UNCME;
- e) conversas informais com técnicos do CONMEA e da UNCME SE;
- f) aplicação de questionários com os técnicos do CONMEA e do CME de São Cristóvão;
- g) entrevistas de profundidade com a presidente do CONMEA, o coordenador da UNCME-SE e do ex-presidente do Conselho Municipal de Educação de Nossa Senhora do Socorro, também ex-coordenador da UNCME-SE⁵;
- h) acompanhamento das reuniões quinzenais do CONMEA entre agosto e outubro de 2009;

⁵ Aqui chama-se a atenção para a escolha desses conselheiros para realização das entrevistas em profundidade. A entrevista com a presidente do CONMEA se deu não apenas por sua disposição, mas principalmente por ser o CONMEA o Conselho Municipal de Educação mais antigo do Estado de SE, e de acordo com os registros de atas, decretos, resoluções e pareceres, ter tido funcionamento contínuo e atuante desde sua criação em 1988. Na realidade foram vários os momentos em que foram estabelecidos contatos com a presidente do CONMEA para retirada de dúvidas, fornecimento de informações etc. Quanto ao atual presidente da UNCME, a escolha para realização da entrevista se deu pelo conhecimento quanto à situação dos conselhos municipais de educação criados entre 2008 e 2009, assim como pelo acesso a informações que não estão registradas em documentos e que foram permitidas pelas articulações realizadas na criação de conselhos em cidades nas quais não havia CME instalado ou onde a existência do conselho era formal mas não existia de fato. Além disso, ao disponibilizar todo o arquivo da coordenação, esteve à disposição para sanar dúvidas e articular o contatos com CME's para entrega de questionários em municípios do interior. Já a escolha do ex-presidente do CME de Nossa Senhora do Socorro se deu por ter sido o Coordenador anterior da UNCME e pelo fato de ser ex-presidente de conselho e ex-presidente da UNCME, o que permite um "olhar estrangeiro" tão necessário à compreensão dos fenômenos sociais. Por último registra-se que com raras exceções os depoimentos e opiniões dos entrevistados não foi identificado a fim de preservar os conselheiros, que a exceção de Humberto (Coordenador da UNCME) são representantes do governo em seus respectivos conselhos. Assim, quando indicadas que as análises se pautam em conversas informais, estas podem se referir também aos três entrevistados, além de todos os técnicos e outros conselheiros que forneceram informações.

- i) entrega de questionários em mãos aos conselheiros do CONMEA, na primeira e na segunda reunião do mês de agosto (alguns conselheiros não estavam presentes na 1ª reunião ordinária do mês de agosto);
- j) envio de questionários por e-mail aos conselheiros do CONMEA que assim solicitaram – indicaram que seria mais fácil responder em casa e em formato eletrônico;
- k) contato com os conselheiros CONMEA, por telefone e durante outras reuniões nos meses de setembro e outubro, para solicitar a devolução dos questionários respondidos;
- l) entrega de questionários por meio eletrônico aos presidentes de todos os conselhos municipais de educação em funcionamento, no mês de agosto de 2009;
- m) entrega de questionários através da UNCME, para Conselhos Municipais de Educação de municípios do interior do estado.

Em relação aos questionários, esses foram aplicados em momentos específicos e com estratégias distintas entre os meses de agosto e novembro de 2009, se caracterizando como um exercício árduo e problemático. A resistência para devolução dos instrumentos, se apresentou como um entrave para a conclusão do trabalho, assim como causa para o maior atraso na finalização das análises, já que, cada novo questionário recebido proporcionava a realização de uma nova avaliação para validação, comparação, tabulação de dados e tratamento para composição dos gráficos.

Além do contato mais direto com o Conselho Municipal de Educação de Aracaju – CONMEA, foi possível participar de reunião da UNCME Sergipe no mês de agosto, realizada com alguns presidentes de conselhos municipais do estado. Eles levaram os questionários para as reuniões de suas respectivas cidades e alguns os devolveram numa média de 30 dias decorridos do recebimento. Um caso significativo foi o do conselho da cidade de Canindé de São Francisco que devolveu questionário de todos os membros do CME, (mas não dos suplentes), além de ter disponibilizado a cópia impressa de sua legislação.

A dificuldade na devolução dos questionários (inclusive dos conselheiros do CONMEA com os quais os contatos se realizaram por um período de quase três meses, quinzenalmente), se pautou basicamente nas seguintes explicações por parte dos conselheiros:

- i) falta de tempo;
- ii) esquecimento;
- iii) preenchimento incompleto e promessa de entrega em outro momento.

Nesse sentido, outras estratégias foram adotadas para ampliar a amostra de questionários:

- A) entrega de questionários aos conselheiros municipais de educação que participaram do I Encontro Estadual de Conselhos de Educação, realizado pela Secretaria Estadual de Educação de Sergipe. Os questionários foram distribuídos aos presidentes de cada conselho presente no evento, assim como diretamente nas mãos de conselheiros, identificados durante o credenciamento, no primeiro dia de atividades. Foi disponibilizada uma urna na recepção do Teatro em que o evento foi realizado, para devolução dos questionários;
- B) entrega em mãos aos conselheiros municipais de educação que estiveram como delegados durante a Conferência Intermunicipal de Educação da Grande Aracaju I⁶.

Foi durante o I Encontro Estadual de Conselhos de Educação, realizado nos dias 13 e 14 de outubro de 2009 pela Secretaria de Estado da Educação de Sergipe em parceria com as Secretarias Municipais de Educação de vários municípios, seus CME's e a UNCME-SE, que outros questionários foram aplicados e devolvidos por conselheiros que estavam representando seus CME's no evento. Também foram

⁶ A entrega foi realizada no primeiro dia da conferência (03.11) e recolhida no último dia do evento (04.11).

resgatados questionários durante a Conferência Intermunicipal de Educação da Grande Aracaju I, entre os dias 03, 04 e 05 de novembro de 2009.

Os questionários foram divididos em 04 partes: perfil dos conselheiros (25 questões); dinâmica e funcionamento dos conselhos (09 questões); processo decisório (21 questões) e; função e atuação no conselho (20 questões).

Além disso, foram mantidas conversas informais com vários conselheiros, inclusive com alguns que não responderam questionário, apesar de o terem recebido. Salienta-se que essas conversas informais permitiram discutir algumas das perguntas dos questionários e as respostas apresentadas pelos que as responderam, possibilitando novas percepções e análises. Essas conversas ocorreram após a tabulação dos dados e durante o processo de análise e elaboração da tese.

Aqui é imprescindível registrar que apesar dos questionários indicarem explicitamente que o anonimato era uma estratégia para preservar aqueles que responderam ao instrumento e para garantir que se sentissem à vontade para registrar suas opiniões, conversas informais justificaram a demora em responder aos questionários, demonstrando que muitos não se sentiam à vontade com determinadas perguntas e deixaram clara a preocupação com as repercussões das respostas. Muitos dos que responderam ao questionário, inclusive comentaram ter deixado questões sem resposta por não saber responder e/ou por não se sentir à vontade para isso. Também vale registrar que essas conversas "informais" não foram gravadas.

Assim, os questionários validados, tendo em vista a configuração explicitada, se constitui amostra significativa dos 14 conselhos municipais de educação sergipanos que responderam aos questionários e tiveram conversas informais.

Já sobre os documentos encontrados na UNCME, é necessário frisar que boa parte não se constitui em documentos originais, ou seja, a UNCME não tinha, até o momento da coleta dos dados realizada por essa autora no último semestre de 2009, as leis de criação de cada um dos Conselhos Municipais de Educação, ou documentos como decretos de mandatos de representantes, regulamentação de regimentos internos etc. Mas a UNCME-SE dispôs sobre a maioria dos CME's em funcionamento, os formulários de atualização de dados da própria diretoria regional e os formulários do

Sistema Nacional de Informações sobre Conselhos Municipais de Educação (SICME/MEC)⁷, do ano de 2008.

A UNCME-SE tem em seus arquivos, todos os formulários enviados pelas secretarias municipais de educação, que foram preenchidos e encaminhados em maio de 2008 ao MEC pelo SICME. É importante frisar que o levantamento do MEC pelo SICME é realizado uma vez por ano, através do preenchimento de formulário de informação disponível na Internet e enviado, por via postal, a todos os municípios brasileiros. Aqui é importante frisar que, em relação ao ano de 2009, os dados foram coletados pelos CME's no 2º semestre e quando da elaboração dessa tese ainda não se encontravam disponíveis para uso nesse trabalho.

Sobre outros indicadores observados como primordiais na literatura para análise dos conselhos gestores, foi verificada caracterização das representações nos conselhos.

De acordo com Tatagiba (2002) o princípio da paridade é imposto legalmente, com 50% para a representação governamental e a representação da sociedade civil. Mas as pesquisas aqui registradas demonstraram que na maioria dos casos relacionados aos conselhos gestores, e de forma geral, em relação aos conselhos municipais de educação, essa situação não se confirmou. A pesquisa permite dizer que há mais representantes do governo do que da sociedade civil e uma caracterização como essa contribui para que o Estado controle a agenda dos conselhos e demonstra a resistência estrutural em compartilhar o poder neste fórum de deliberação.

Também foi verificado que as representações institucionais, tanto da sociedade civil quanto governamental, se enquadram naquilo que os principais estudiosos de conselhos indicam. A representação está delimitada por agentes públicos, titulares ou não de cargos de direção na administração pública (direta ou indireta) e por responsáveis pelas áreas das políticas sociais e por outros setores que atuam em áreas afins, como será indicado no desenvolvimento da tese.

⁷ O SICME é o Sistema Nacional de Informações sobre Conselhos Municipais de Educação, criado pelo Ministério da Educação e que desde 2004, coleta através de pesquisa *on line* e dentro do Programa Nacional de Capacitação dos Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho), o perfil dos conselhos municipais de educação no Brasil.

Em relação às instituições públicas representadas foi verificada a configuração de representação do poder executivo, do poder legislativo, universidades, fundações, dentre outras, e também como se configura a representação da sociedade civil em relação aos setores e grupos organizados como associações de moradores, organizações não-governamentais, entidades filantrópicas, assistenciais, religiosas, movimento social, sindicais (sindicatos e associações profissionais) e patronais (entidades de classe e prestadoras de serviços).

Foram observados como se caracterizaram as escolhas dos representantes, identificando do lado do governo ou do poder público, quais os órgãos ou setores da administração (direta ou indireta) foram indicados pelo chefe do poder executivo local (funcionários que ocupam cargos de chefia ou não, assessores, outros) e pelo lado da sociedade civil, como foram definidas as entidades escolhidas por seus pares: em fórum próprio.

Essa identificação permitiu verificar como a participação dos representantes públicos é, em sua maioria obrigatória e vinculada às funções dos cargos que ocupam, e que a troca desta representação (órgão, setores, pessoas) ocorre conforme o interesse e a vontade do prefeito e/ou do Secretário de Educação. Além disso, foram observadas, nas participações dos representantes da sociedade civil, situações em que as participações foram voluntárias e substituídas sempre que as organizações sociais assim delimitaram.

Também foi possível verificar a caracterização do mandato dos conselheiros, se recebem algum tipo de ajuda de custo (auxílio transporte, alimentação, *prólabore*, *jetón*) e o tipo de diversidade da representação social da sociedade civil.

Como outros vários estudos, nesse fica também constatado que há uma significativa variação sobre a representação: apesar de ser diversificada, está limitada – em sua maioria - a segmentos sociais com maior capacidade de organização, assim como a segmentos com maior visibilidade na mídia.

Ainda de acordo com a orientação de Tatagiba (2002), foram observados fatores como escolaridade dos conselheiros, diferenciais em relação à “cultura cívica”, mensurados pela identificação de participação simultânea em atividades de caráter social e político, filiação partidária, grau de informações sobre os acontecimentos

sociais em geral, capacitação técnica e política, conforme o questionário anexado⁸, usado durante as investigações.

O roteiro do questionário objetivou identificar os seguintes aspectos:

- grau de dificuldades dos atores em lidar com a pluralidade;
- resistências e/ou engajamento dos representantes da sociedade civil no reconhecimento da pluralidade constitutiva do Estado e na legitimidade da participação nos conselhos de outras entidades que não as da área da política específica;
- dificuldades e/ou facilidades na formulação de critérios de participação no conjunto das entidades da sociedade civil (ou seja, quem participa);
- fragilidade e/ou legitimidade dos vínculos entre conselheiros com suas entidades ou órgãos públicos;
- capacitação técnica dos conselheiros para o exercício das suas funções.

Além disso, e continuando a seguir o modelo proposto do Tatagiba (2002), o questionário foi constituído de forma a identificar a dinâmica interna e o processo decisório para as condições de funcionamento, dos seguintes fatores:

- Precariedades nas condições materiais e administrativas;
- Controle do executivo sobre a agenda dos conselhos;
- Recusa do Estado em partilhar as decisões;
- Fragilidade deliberativa e fiscalizadora (baixa publicização, informalidade nas prestações de contas, poucos mecanismos de divulgação e de fiscalização);
- Fundos públicos com gastos previamente definidos (gestão e controle), quando existentes;

⁸ Ver anexo 01.

- Razoável grau de acessibilidade a informações sobre o poder público, particularmente na política social em que atua.

Além do questionário, essas questões foram observadas no levantamento e na análise documental, na observação das reuniões do CONMEA, nas conversas informais com conselheiros e técnicos, assim como nas entrevistas em profundidade, realizadas a partir do roteiro do questionário aplicado e após a análise dos dados tabulados. Esse conjunto de ações subsidiou as análises e permitiram a reflexão sobre os limites e os desafios dos conselhos municipais de educação no que diz respeito à sua efetividade em prol da democratização e do alcance da finalidade para a qual existem.

No que concerne ao paradigma da observação direta e não participante, a estratégia aplicada se fundamentou na abordagem fenomenológica da pesquisa qualitativa em Ciências Sociais, qual seja, a de investigar como os indivíduos constroem e dão significado as suas ações em âmbito social concreto (DENZIN, LINCOLN, 1998). O levantamento e o registro de ocorrências, previamente determinados quando da definição do problema, revelou novos subsídios para o aprimoramento da discussão teórica, sendo o indivíduo a unidade de análise (KERLINGER, 1980; RICHARDSON, 1999).

Além disso, partindo-se do entendimento de que “a ciência começa com observação e deve no fim voltar à observação para uma validação final” (GOODE, 1979, p.155), o acompanhamento das reuniões do CONMEA, dos eventos em que os conselheiros participaram e apresentaram seus posicionamentos, foi fundamental para as análises.

Por último, a coleta de dados, fase ao mesmo tempo paralela à observação, esteve atrelada à utilização de instrumental citado anteriormente, aos dados do IBGE (2006), aos dados do SICME (2008) e aos dados obtidos junto aos CME’s e à UNCME Sergipe.

Foram submetidos aos questionários, tanto os participantes das reuniões dos conselhos de gestão pública participativa, quanto os formuladores de políticas públicas responsáveis pela execução, assim como técnicos⁹.

Na análise foram utilizadas as distinções analíticas e as orientações da idéia de *accountability* para a pesquisa empírica. De acordo com Lavallo e Castello (2008, p.4),

(...) *accountability* vem sendo resgatada como alternativa para explorar teórica e empiricamente a eventual legitimidade das novas práticas de representação por organizações civis (Peruzzotti, 2007; Alnoor; Weisband, 2007; Urbinati; Warren, 2007; Castiglione; Warren, 2006).

As distinções analíticas e as orientações da idéia de "*accountability*" permitiram captar as práticas de representação dentro dos conselhos, operando simultaneamente como núcleo analítico com implicações relevantes para a teoria democrática e como estratégia de investigação.

Como demonstram Lavallo e Castello (2008) a *accountability* como núcleo analítico introduz exigências flexíveis, mas incontornáveis na perspectiva da representação democrática. Essa abordagem foi realizada paralelamente à análise da representação, o que permitiu enriquecer a discussão e o debate entre a concepção de representação e a análise da relação institucionalizada e jurisdicionalizada de poder no Estado, entre os gestores públicos e os representantes da sociedade que compõem os conselhos gestores.

Como estratégia de investigação, a idéia de *accountability* utilizada foi a de registrar diferentes modalidades de responsividade dos membros dos conselhos municipais de educação e analisá-las de forma a identificar mecanismos de controle e de sanção que as caracterizam. Nesse sentido, foi usada a proposta de Lavallo e Castello (2008) que chamam a atenção para a necessidade de "(...) examinar cuidadosamente as modalidades de controle que essas organizações exercem sobre o poder público e suas instâncias administrativas". (2008, p. 6).

⁹ Ver questionário aplicado com técnicos e gestores no anexo 02.

Nessa tese, no capítulo primeiro, a discussão das questões indicadas é trabalhada a partir de um marco teórico sobre a crise da democracia contemporânea e seus paradigmas conceituais, culminando no debate sobre um novo modelo de democracia, no qual os conselhos gestores, e especificamente os conselhos municipais de educação, são instrumentos possíveis nessa nova configuração.

No capítulo segundo, estão trabalhados os vieses relativos ao conceito de representação e sua efetividade no processo deliberativo que constitui os conselhos e outros instrumentos similares, relacionando-os a percepção sobre o Estado e seu papel de organizador, fiscalizador e detentor do poder legítimo.

Em seguida, no capítulo terceiro é discutida a Constituição de 1988 e sua importância para o processo de descentralização, chamando a atenção também para a diversidade de instrumentos de participação popular inseridos pela Constituição cidadã. A partir disso, o capítulo terceiro identifica a gestão pública participativa de forma geral no estado de Sergipe, assim como na capital sergipana, Aracaju. Esse capítulo tem significativa relevância na tese, pois nele estão apresentados os dados que levaram à definição do objeto específico de investigação desse trabalho, os conselhos gestores, em especial os conselhos municipais de educação no Estado.

É no capítulo quarto que se discute a municipalização do ensino no Brasil e os próprios conselhos municipais de educação em suas especificidades e em relação com estudos e análises sobre o tema, apresentando os limites, fragilidades e possibilidades reais de contribuição desses conselhos para a democracia. Nesse capítulo são discutidas as características e funções dos conselhos, estabelecendo em sua circunscrição, uma relação entre a teoria e a realidade, o que aponta as fragilidades e problemas dos conselhos enquanto instrumentos de gestão pública compartilhada e efetivamente democrática.

Já no quinto e no sexto capítulos são analisados os conselhos gestores de educação em Sergipe, de forma a circunscrever a teoria trabalhada na prática sergipana, conforme o aporte metodológico e estratégias já citados.

CAPÍTULO I

DEMOCRACIA: UM DEBATE PARA COMPREENSÃO DAS CATEGORIAS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE

1.1. Democracia ou novas democracias

Descobrir os mecanismos necessários para tornar a democracia um valor em si mesmo e não apenas um conjunto de regras de mediação do jogo político é uma tarefa de grandes proporções. As discussões e análises sobre o tema têm-se encaminhado na perspectiva de explicar a democracia dentro de concepções teóricas pré-estabelecidas, pouco acrescentando à noção do senso comum. Dessa feita, o “natural” desencanto com a democracia e suas conseqüências, precisam ser observados através de novas perspectivas teóricas.

O advento da democracia liberal como proposta humana para administrar a permanente tensão estabelecida entre as muitas e distintas forças sociais, é o cerne da discussão moderna sobre a política. No entanto, pouquíssimas situações históricas expressaram tão claramente suas contradições como a atual. Também foram raros os teóricos que tornaram evidente a maneira como as crises sociais econômicas e políticas afetam de forma indiscriminada, sociedades e Estados. Apesar disso, o contexto atual pode ser considerado um dos poucos momentos em que o debate sobre os problemas e desigualdades sociais é tão explícito. A exemplo da Revolução Francesa de 1789, que colocou em evidência a discussão sobre “direitos do homem e do cidadão” em defesa da liberdade e da igualdade, hoje cada vez mais a questão é retomada (MERQUIOR, 1991).

Assim, o enfoque de uma “nova ótica democrática”, anuncia a redefinição do significado de cidadania, de maneira que inclua as “minorias”. Enfim, a fome, a violência e a exclusão não são o único legado do século XX, pois além de produzir tecnológica e cientificamente a favor da sociedade, germinaram movimentos sociais, ampliadores da cidadania.

A ingerência dos setores organizados da sociedade civil brasileira nas discussões sobre os problemas do país é indiscutível. Teoricamente a participação desses grupos passou a ser identificada através de análises sobre a atuação sócio-política dos denominados “novos movimentos sociais” aclamados nas décadas de 70 e

80¹⁰ que, por sua vez, concomitantemente geravam a noção de “novas democracias”. Essas, por sua vez, seriam “... aquelas cuja construção ocorrem em meio às condições políticas de uma transição na qual foi possível a completa eliminação de um passado autoritário” (WEFFORT, 1992; 85). Ou seja, atreladas a um instante de transição de regimes autoritários para uma redemocratização, mas que não desembocaram, necessariamente, numa democracia “consolidada”. As reivindicações e os debates gestados por esses movimentos, tanto no Brasil quanto em outras nações latino-americanas, evidenciaram o conteúdo dos problemas desses países.

Neste sentido é preciso indicar que, sem desconsiderar a universalidade deste fenômeno no fim do séc. XX, geralmente são as realidades nacionais que estabelecem o parâmetro de atuação desses grupos. Enquanto na Europa e nos Estados Unidos, o esfacelamento do “estado do bem-estar” trazia problemas antes não resenhados (miséria, desemprego, déficit previdenciário), no Brasil e na América Latina os reflexos dos regimes ditatoriais, consoantes às carências sociais crônicas, explicitaram contradições internas.

Nesse contexto, novas dinâmicas políticas, novos discursos e novas formas de conflitos e identidades foram inaugurados, o que revelou o potencial político e inovador sobre a sociedade e a cultura. Delimita-se então uma nova visão sobre a democracia que havia tornado possível a incorporação de novas questões ao debate político contemporâneo. A noção de democracia liberal como proposta humana para administrar a diversidade de interesses e equilibrar a tensão entre distintas forças sociais traz em si duas questões complementares: a de encantamento pela possibilidade de adequação de interesses múltiplos e diferenciados e a responsabilidade de desenvolver essas possibilidades de maneira viável.

Na realidade o que torna a democracia um sistema político praticamente hegemônico em todo o mundo é sua simbiose com o sistema capitalista. Essa relação de interesses entre um sistema econômico e uma forma de organização política caracteriza-se por uma base nos princípios de liberdade individual que propiciam um apoio mútuo, o que possibilitou esse alcance mundial. Desta feita, falar em democracia na atualidade é ter em mente o indissociável modelo econômico que lhe é inerente.

¹⁰ Cf. LAMOUNIER, Bolívar (Org.). **A Ciência Política nos Anos 80**. Brasília: Edunb, 1982.

Nos países em que essa correlação se desenvolveu, o sistema político democrático é algo natural na realidade social, o que não ocorre no Brasil e na América Latina. As condições históricas nacionais que propiciaram o capitalismo não forneceram qualquer base social, econômica ou ideológica na perspectiva liberal (Dreyfus, 1980). No entanto, para o Brasil e outros países “ditos” periféricos, a democracia liberal não é natural já que as “liberdades formais” não estão em conformidade com as “liberdades reais” (COMPARATO, 1989).

Assim, é importante discutir minimamente o conceito polissêmico de democracia e, nesse sentido, é preciso elucidar que a mesma não se restringe à existência de determinadas regras, procedimentos e rituais, mas à qualidade a ela inerente, uma discussão que se estende desde Aristóteles, quando o mesmo classifica a constituição da sociedade não apenas numa mera alusão às leis que porventura regulem à interação entre os indivíduos numa comunidade, mas, sobretudo, como as mesmas leis são compreendidas, veladas e reguladas, tendo como alicerce, os vínculos entre os mesmos indivíduos de sociedade, de forma que esta se reproduza e se perpetue não apenas biologicamente.¹¹

Mas Aristóteles não era um democrata, nem um entusiasta da democracia. Contudo, sua idéia de constituição como algo inerente aos indivíduos que manteriam a própria sociedade, e não apenas a uma idéia normativa, estaria no centro do debate político que, durante a evolução da Civilização Ocidental, tornar-se-ia o principal foco de atenção dos teóricos políticos que de Maquiavel a Marx, passando obviamente por Weber, e concentrariam suas atenções: a divisão do poder.¹² Divisão esta que estaria,

¹¹ Cf. ARISTÓTELES. *A Política*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

¹² Maquiavel (1997) tem o mérito de distinguir e diferenciar o Estado do governo, dando início à despersonalização do poder. Com o advento do contratualismo, especialmente com Hobbes (1997) e Locke (1998), a idéia do poder político estar relacionado ao consenso social estabelecido por um contrato entre os indivíduos, faz estremecer as fundações do absolutismo monárquico, muito embora as perspectivas destes dois autores divirjam quanto à perenidade e a transitoriedade dos governos estabelecidos pelo contrato. Montesquieu (1979), ao formular sua teoria da divisão entre os poderes, também não está preocupado apenas com os elementos procedurais e formais, mas com a perpetuidade de uma sociedade alavancada na perspectiva de uma ação política consciente dos cidadãos membros de uma comunidade. Com Rousseau (1997), o contratualismo se concentra mais em seus desdobramentos factuais, onde o autor se preocupa em demonstrar que, por mais legítimo que possa ser a origem da sociedade num contrato, o mesmo não pode se manter sem uma divisão dos poderes entre os indivíduos membros da sociedade, e não apenas em instituições que os representem. Em Tocqueville (1977), a política passa a ser considerada a partir de um elemento crível: a democracia. Não apenas em conceito, mas em aplicabilidade num mundo real em que a produção industrial e a livre iniciativa estarão juntas na edificação de um ideal democrático que não se limitaria apenas ao aspecto representativo individualista,

primeiramente, representada na mera representatividade individual através do voto, mas que paulatinamente se deslocaria para outros eixos, como o da consideração das vontades individuais e coletivas dos governados pelos governantes.

Pensar a democracia nesses termos é entender que seus procedimentos são um meio; não necessariamente um fim. Isso sugere que enfatizar apenas as formalidades pode incorrer em reducionismos, o que excluiria uma participação política mais efetiva. Dessa forma, o objetivo real da democracia pretenderia o alcance do bem comum e de uma maior igualdade econômica e social. Mas isto estaria reservado a todas as sociedades ou a algumas?

Se o debate clássico se deteve nas condições de constituição, organização e distribuição do poder, mais recentemente pareceu estar relacionado a um certo determinismo histórico-economicista onde a democracia seria sinônimo de modernização. Em suma, quanto mais industrializada fosse uma sociedade, maior as chances de ser democrática especialmente se tal industrialização tivesse sido iniciada no século XIX. Este é o foco de análise de autores como Martin Lipset (1967) e Barrington Moore Jr (1983).

Lipset afirma que há três condições para que a democracia se afirme numa sociedade. A primeira delas é que deve haver um sistema de valores que permita o pacífico jogo do poder. A segunda é a de que as alternâncias neste mesmo poder conduzam a sociedade a um patamar de normalidade assentada no respeito às regras do jogo. A terceira é a de que devem existir condições para que as regras do jogo sejam

mas, principalmente, tendo a democracia como forma de sociedade mais que uma mera forma de governo. Hegel (1990) introduzirá, de forma mais específica, a divisão entre a sociedade civil e o Estado, representando, respectivamente, os interesses de ordem privada e os de ordem pública. Stuart Mill (1981), por sua vez, demonstra que, tanto para a sobrevivência dos Estados quanto para a perpetuação da sociedade, os valores da democracia não poderiam estar restritos a um setor, ou setores da sociedade. O voto, o sufrágio, seria um mecanismo eficaz de consciência cívica e representação social próprios a uma elevação econômica, política e social da própria sociedade. Marx (1978) será um crítico contundente de todas estas abordagens, já que sua crítica se concentrava no exclusivismo da idéia de democracia burguesa assentada na exploração econômica de grande parte da sociedade. Entretanto, mesmo em sua crítica, observa-se a preocupação com a justiça social e a mobilização da sociedade através de movimentos sociais que, dinamicamente, seriam capazes de pressionar os governos quanto a uma melhoria não apenas de condições de trabalho, mas de uma melhor distribuição do próprio poder. Weber (1993) será o grande sintetizador deste périplo em que a noção e a idéia do poder é uma constante. Para o mesmo, o mundo da passagem do século XIX para o XX havia colocado novas diretrizes de costumes e pensamentos que, frente às tradições, ditariam os padrões de avanço e retrocesso das sociedades em relação aos processos de ordem política, social, econômica e cultural. O homem estaria inserto num redemoinho em que a razão e a emoção ditariam os patamares dos conflitos endógenos e exógenos às sociedades e aos Estados.

respeitadas a partir da influência popular no poder, e não a partir do concentracionismo burocrático, que afastaria das decisões o grosso da sociedade. (LIPSET, 1967: 45).

No entanto, Lipset afirma que isto só é possível em sociedades economicamente avançadas, pois “... a democracia está relacionada com a situação do desenvolvimento econômico. Quanto mais próspera for uma nação, tanto maiores são as probabilidades de que ela sustenha a democracia” (Ibidem: 49). Enfim, as democracias estariam diretamente relacionadas às nações mais prósperas, enquanto às demais restaria apenas a necessidade de se desvencilharem dos grilhões da tradição.

Moore Jr. (1983) também se aproxima da perspectiva de Lipset sendo, contudo, mais determinista quanto às condições de um desenvolvimento propício à democracia. Para o mesmo, o problema não estaria necessariamente atrelado ao âmbito econômico, mas à capacidade de uma determinada parcela da sociedade em substituir os entraves ao desenvolvimento econômico, político e social da mesma, substituindo uma determinada classe que concentra os destinos da própria sociedade. Assim sendo, a modernização não seria apenas econômica, muito embora não deixe de estar presente em suas reflexões. Para Moore Jr., a democracia, ou a possibilidade desta, estaria representada no desenvolvimento de um grupo na sociedade, com uma base econômica sólida e independente, que pudesse atacar os empecilhos ao desencadeamento de uma sociedade ao mesmo tempo capitalista e democrática. Isto levaria a três caminhos: o capitalismo; o fascismo e o comunismo. Cada um destes, representando à maior ou menor capacidade dos grupos sociais independentes, de se desvencilhar das amarras do tradicionalismo e da influência das classes sociais mais tradicionalistas.

Ambos os autores tentam aplicar os conceitos weberianos de “tradicionalismo” e “modernização”. Contudo, ao contrário do pensador alemão, não procuram fornecer elementos capazes de elucidar as razões para que umas nações se tornassem democráticas, e outras não. A grande lacuna gerada por estas análises é a de que os indivíduos não são tomados como agentes transformadores de uma realidade na qual estão inseridos, mas apenas espectadores de seus próprios destinos. A democracia é, simplesmente, um adendo de uma certa transformação teleológica, transformando-se num instrumental capaz de se adaptar, a partir de um núcleo comum, as mais díspares circunstâncias. Como então diagnosticar o que viria a ser democracia?

De acordo com Bobbio (1997) a democracia nada mais seria que “... um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com que procedimentos”. Fica implícita aqui a necessidade de operacionalizar o conceito ao vincular uma determinada forma de adquirir o poder e a tomada de decisões políticas. Sobre essas considerações pode-se dizer que o conceito de democracia estaria intrinsecamente ligado a uma opção social (Touraine, 1996) e, nesse sentido, vários teóricos apontam distintos caminhos a respeito do conceito ora discutido.

Shumpeter (1961) caracteriza a democracia como um método que desconsidera questões adjetivas ou de conteúdo. Outro fator que não pode ser desconsiderado no debate acerca das democracias modernas é aquilo que Hans Kelsen (1993) assevera em relação aos partidos políticos. Para o mesmo, a democracia é essencialmente de partidos políticos, porquanto que, sem os mesmos, não haveria como representar os interesses conflitantes dos indivíduos, grupos e setores da sociedade¹³.

Mas a grande síntese de toda esta discussão pode ser dada por Robert Dahl (1997) que sintetiza a possibilidade da democracia numa perspectiva aproximativa, onde a capacidade dos indivíduos de formularem, exprimirem e terem suas preferências levadas em consideração pelo governo determinam um sistema mais, ou menos, competitivo.

Entretanto, de acordo com Dahl, a democracia seria um ideal a ser alcançado. O que se poderia afirmar é que há sociedades em que a competição política e o direito à participação dos indivíduos se dão em melhores e maiores condições que outras, já que uma das características da democracia para este autor é “... a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais” (Ibidem: 25).¹⁴ O que Dahl denomina de *responsividade*, é justamente a interação, de bases institucionais, entre o governo e a sociedade civil, onde as organizações

¹³ No Brasil essa perspectiva fica um tanto quanto comprometida, visto que as relações políticas com os partidos são altamente frouxas e desestruturadas. A representatividade política se estabelece na figura dos sujeitos e não na dos partidos, isso para não entrarmos na discussão da fidelidade partidária. Os representantes da sociedade brasileira não são os partidos e sim os indivíduos. Algumas idéias a esse respeito são indicadas por Baquero (1996).

¹⁴ Para Robert Dahl, sendo a democracia um ideal a ser alcançado, nenhuma sociedade no mundo havia alcançado tal patamar. Neste sentido, denomina de *Poliarquia* as sociedades mais próximas deste ideal. Cf. DAHL, Robert. **Poliarquia**. Participação e Oposição. São Paulo: Edusp, 1997.

subnacionais (associações, sindicatos, movimentos sociais, etc.) teriam um papel, não apenas de representação, mas de pressão e persuasão junto aos poderes constituídos.

Neste sentido, os movimentos sociais, os partidos políticos, as instituições e outros elementos aglutinadores da vontade coletiva, passariam a representar, na sociedade contemporânea, meios de intervenção e participação dos indivíduos nos destinos da sociedade em que está inserido.¹⁵ De fato, isto pode até mesmo provocar um salto qualitativo entre os partícipes do processo político, sejam eles “representantes” ou “representados”, governantes ou governados. Isto se deve ao fato de que, com uma maior participação política, o “primitivismo” e o “negativismo democrático”, como os denomina Sartori (1996), tendem a desaparecer e a política passa a ser vista como um exercício normal de experiência particular e coletiva.

Todas essas indicações sobre a democracia não dão conta de sua complexidade e, por mais distintas que sejam as interpretações, o que importa frisar é a averiguação de condições que propiciem uma maior estabilidade política do processo de democratização.

Por “estabilidade política”, entende-se a capacidade que determinado sistema possui de se perpetuar. Voltando ao conceito de Bobbio (1997), se a democracia é fundamentalmente um sistema institucional para tomadas de decisão, poderia cair no reducionismo, crendo que é o fortalecimento das instituições que delimitam a estabilidade democrática.

Outro aspecto significativo nessa discussão é o liberalismo. Em Bobbio (1984; 1987; 2002b) também é possível encontrar uma síntese reflexiva das vantagens e limites do liberalismo e da democracia, bem como a proposição e discussão, antes da teorização sociológica de Giddens (1996; 2001), da *terceira via*.¹⁶

¹⁵ A questão acerca do indivíduo x grupo (sociedade) é bastante polêmica nas Ciências Sociais. Neste trabalho, a noção em voga se aproxima das considerações de Lasswell e Kaplan quando sustentam que “... os conceitos de um ato e da ação de uma única pessoa não devem ser interpretados como uma minimização da importância dos grupos em relação a dos indivíduos no processo político. A significação deste ponto de partida é puramente lógica: **o ato do grupo é interpretado como um conjunto de atos individuais**” (Kaplan; Lasswell, 1998: 31). (Grifo nosso).

¹⁶ A discussão sobre a terceira via em Bobbio deve ser mais bem esclarecida. Primeiramente, Bobbio (1987) reconhece o deslocamento das decisões centro-periferia tendo os comitês de bairro como exemplo. Ao mesmo tempo, critica os partidos de esquerda por não despersonalizar a relação representado-representante, uma vez que ainda setorizavam esta relação em base ideológica, e não

Sendo um neocontratualista, a terceira via, segundo Bobbio, representa a possibilidade de se assegurar, concomitantemente, os princípios liberais de autonomia e liberdade, com os fundamentos igualitários da democracia, que poderia ser conceituada como liberalismo social, sendo, antes de tudo, não a negação e a superação dos opostos da diáde esquerda e direita, mas o reconhecimento das diferenças ideológicas como fundamental para o aprimoramento do jogo democrático. Bobbio (2000; 2002b; 2002c) vislumbra na retração do direito público a decadência do processo político, daí sua crítica ao socialismo e ao comunismo, que viam, no Estado de Direito, a concepção marxista de Estado Burguês, bem como ao liberalismo, que defende primordialmente, o princípio das garantias individuais.

Um outro neocontratualista, John Rawls (2000; 2003), discute que mais que democracia e participação, é preciso haver verdadeira igualdade de condição precípua de justiça, sem a qual não haverá espaço para o exercício pleno da liberdade. Para tanto, Rawls (1981) coloca dois meios necessários para que a justiça social se torne exequível: a cada indivíduo deve caber o máximo de liberdade compatível para com outro indivíduo; e a desigualdade social somente deve ser permitida para beneficiar os menos favorecidos.

Com esta fórmula, Rawls (2002) defende a concepção de que o mérito e a capacidade individual, desde que asseguradas condições para tanto, devem regular as relações entre os indivíduos. Isto seria alicerçado pelo que o autor denomina *as cinco categorias de bens primários*: as liberdades básicas (consciência e crença); a liberdade de movimento (defender, sustentar e modificar idéias e concepções); os poderes e as prerrogativas (autonomia do *eu*); a renda e a riqueza; as bases sociais do respeito próprio. Assim, a democracia estaria garantida em bases racionais de um conceito empírico de justiça.

Outra reflexão acerca dos parâmetros democráticos na sociedade moderna se localiza na obra de Robert Dahl (1997; 2001), particularmente sua *Poliarquia*.

comunitária e social. Por outro lado Bobbio (1994) argumenta que *não há terceira via*. No entanto, este argumento é desenvolvido como uma crítica à esquerda italiana (socialistas e comunistas) que buscavam uma alternativa à democracia burguesa e à social-democracia, bem como uma censura à ausência de uma maior exatidão nas propostas de outros partidos. Bobbio lembra que até os fascistas se colocavam como terceira via. Assim sendo, a terceira via em Bobbio nada mais é que a manutenção da democracia como regra do jogo, o aperfeiçoamento da participação popular para além da democracia representativa e o avanço das concepções de governo baseadas na busca pela justiça social.

Analisando as sociedades existentes, das mais democráticas às mais autoritárias, Dahl sustenta a idéia de que o ideal democrático é pouco representado nestas sociedades. Assim sendo, as mais próximas dos parâmetros democráticos são consideradas poliarquias, dado que o avanço em direção ao ideal democrático se daria pela progressiva ampliação da competição e participação política dos indivíduos na sociedade. Dahl (1997) considera que em sociedades poliárquicas deve haver três requisitos para que estes dois eixos (competição e participação) possam ser executados: a formulação de preferências; a expressão de preferências; consideração das preferências pelo governo.

Consequentemente, a mera participação em um processo eleitoral não garante que uma sociedade seja democrática. Para tanto, há a necessidade de liberalização (contestação pública das decisões governamentais) e inclusividade (participação nas decisões políticas na esfera pública). O ponto ótimo desta relação cartesiana é que quanto maior o índice de liberalização e inclusão, maior é a possibilidade de aproximação de um ideal democrático.

Essas três concepções da política, a de Bobbio, de Rawls e de Dahl permitem a análise do recorte empírico aqui apresentado – o estudo sobre o papel dos conselhos gestores participativos como incremento à formação de uma cultura política democrática.

1.2 - Crise da democracia representativa ou novo paradigma democrático?

A democracia representativa passa por uma crise nas últimas décadas, que não pode ser resolvida com a perspectiva inviável de um retorno à democracia direta, tendo em vista as dimensões numéricas da população mundial, para indicar apenas um e talvez o mais simples de vários fatores. Mesmo assim, no contexto da teoria democrática contemporânea, o paradigma da democracia representativa ainda se apresenta como caminho para a convivência pacífica, a governabilidade e a manutenção contraditória¹⁷ da igualdade e da liberdade.

O sistema representativo, atrelado aos novos instrumentos de participação, configura o desenho institucional caracterizado como o novo paradigma de democracia em sociedades complexas. De acordo com Boaventura de Sousa Santos (1995), para quem a renovação da teoria democrática passa, essencialmente, pela articulação entre democracia participativa e representativa,

A democracia representativa constituiu até agora o máximo de consciência política possível do capitalismo. Este máximo não é uma quantidade fixa, é uma relação social. A complementação ou o aprofundamento da democracia representativa através de outras formas mais complexas de democracia pode conduzir à elasticização e aumento do máximo de consciência possível, caso em que o capitalismo encontrará um modo de convivência com a nova configuração democrática, ou pode conduzir, perante a rigidificação desse máximo, a uma ruptura ou, melhor, a uma sucessão histórica de micro-rupturas que apontem para uma ordem social pós-capitalista. Não é possível determinar qual será o resultado mais provável. A transformação social ocorre sem teleologia nem garantia. É esta indeterminação que faz o futuro ser futuro.

A renovação da teoria democrática assenta, antes de mais nada, na formulação de critérios democráticos de participação política que não confinem esta ao ato de votar. Implica, pois, uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa.” (1995, p. 270-271).

¹⁷ TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Itatiaia; São Paulo: Editora USP, 1977. (Coleção ler e pensar, 1).

Há outros textos de Santos (1999)¹⁸ que refletem a discussão sobre a imprescindibilidade de uma revisão dos modelos tradicionais de democracia. Em seu importante livro “Democratizar a Democracia” (2002, p. 75-76) chama a atenção para a combinação da democracia representativa e democracia participativa, indicando duas possíveis maneiras de efetivar essa combinação: de coexistência e de complementaridade.

Para ele a coexistência “(...) implica uma convivência, em níveis diversos, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional.” (SANTOS, 2002, p. 75) Aqui, Boaventura de Souza Santos demonstra como a democracia representativa em nível nacional – caracterizada pelo domínio exclusivo em nível da constituição de governos se relaciona com a aceitação da forma vertical burocrática como forma exclusiva da administração pública – coexiste com a democracia participativa em nível local.

Já a questão da complementaridade se sustenta no reconhecimento por parte do governo, de que instrumentos participativos, formas públicas de fiscalização e mecanismos de deliberação direta “(...) podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia.” (SANTOS, 2002, pp. 75-76). Ainda nas palavras de Boaventura de Souza Santos,

() o objetivo é associar ao processo de fortalecimento da democracia local formas de renovação cultural ligadas a uma nova institucionalidade política que recoloca na pauta democrática as questões da pluralidade cultural e da necessidade da inclusão social. (2002, p. 76)

¹⁸ A Crise dos Paradigmas em Ciências Sociais e os Desafios para o Século XXI: “Num espaço público em que o Estado convive com interesses e organizações não estatais, cuja atuação coordena, a democracia redistributiva não se pode confinar à democracia representativa, pois esta foi desenhada apenas para ação política nos marcos do Estado. Aliás, reside aqui o misterioso desaparecimento da tensão entre democracia e capitalismo neste final de século. Nas condições da nova constelação política, a democracia representativa perdeu as parcas virtualidades distributivas que alguma vez teve. Nas novas condições, a democracia redistributiva tem de ser democracia participativa, e a participação democrática tem de incidir tanto na atuação estatal de coordenação como na atuação dos agentes privados, empresas, organizações não governamentais, movimentos sociais cujos interesses e desempenho o Estado coordena. Em outras palavras, não faz sentido democratizar o Estado se, simultaneamente, não se democratizar a esfera não estatal. Só a convergência dos dois processos de democratização garante a reconstituição do espaço público de deliberação democrática.” (SANTOS, 1999, p. 68-69).

Há outros autores que discutem a correlação entre a democracia representativa e participativa, como Lígia Helena Hahn Lüchmann (2007) Bohman, J. (2000); Cohen, J. (1999; 2000); Antônio Carlos Wolkmer (2002); Cohen & Arato (1992); Côrtes (2002) e que tratam essa correlação como revigoração da democracia ou como uma nova forma de se fazer política.

É interessante que esses autores, sendo críticos ou defensores da democracia representativa, trabalham a perda de legitimidade, eficácia e credibilidade desse sistema. E, seja analisando novos instrumentos e procedimentos de democracia, seja apontando os limites de problemas desses novos instrumentos e procedimentos, há uma convergência quanto à percepção de que é impossível deixar de lado a participação da sociedade, a representação social e a existência de um novo espaço público de deliberação.

De acordo com Wolkmer (2002):

(...) no novo paradigma de se fazer política não se está abandonando ou excluindo a democracia representativa e suas limitadas e insuficientes regras formais (partidos políticos, ação da maioria, votos, etc.), mas sim avançando e ampliando o processo mediante formas de democracia direta (participação orçamentária, gestão compartilhada e sistema de Conselhos) capazes de conviver com a democracia por delegação. A convergência dos processos democráticos tem de levar em conta, sobretudo, a participação comunitária, o controle dos cidadãos e a representação vinculante dos interesses em um novo espaço público, cujo palco privilegiado é o poder local. (2002, p. 66)

É praticamente ponto pacífico que, no Brasil, há uma real perda de legitimidade, de credibilidade e de eficácia do sistema de democracia representativa e que a sociedade brasileira, seus instrumentos jurídicos e seus gestores públicos estão vivenciando um redimensionamento político, ao agregar, de forma complementar, ou de maneira mais efetiva, a dimensão participativa.

Nessa dimensão participativa, um dos vieses de interlocução é o de deliberação, que parte do princípio de que, as ações individuais e coletivas favorecem a correlação e também integração dos cidadãos, viabilizando o que os teóricos chamam de “espaço de deliberação”.

A idéia é que a interlocução, o debate e a discussão sobre questões e decisões que tratem de questões públicas, acabam por influenciar a tomada de decisões políticas, o que vai além da democracia procedimental, ou representativa. Poderia se dizer que se estrutura um “espaço deliberativo” como um processo de ação política, que abre caminhos para o exercício da cidadania, viabilizando a emancipação pela escolha do melhor argumento, dentro de um processo livre e igualitário de discussão.

Esse processo pode ser identificado como muito mais do que participação, já que além das escolhas que se pautam na existência de alternativas, estas vêm acompanhadas de justificativas.

Em sua “Teoria Democrática e Deliberação Pública”, Leonardo Avritzer (2000, p. 32), identifica Habermas como teórico inovador sobre a dimensão do debate público.

De acordo com Avritzer (1996), Habermas¹⁹, que parte de uma prerrogativa em que a revisão permanente é condição precípua para a atualização,

(...) a validade da democracia está inerentemente ligada ao processo de argumentação através do qual um indivíduo reconhece ao outro enquanto igual na utilização da linguagem. Conseqüentemente, a validade da democracia está ligada ao ato argumentativo do qual participam pelo menos dois indivíduos, um ato eminentemente coletivo. Ambas as características do processo de argumentação permitem a Habermas definir a democracia como o processo de institucionalização dos procedimentos e das condições de comunicação, processo esse capaz de procedimentalizar a soberania popular ao tornar o sistema político dependente das redes periféricas de comunicação presente na esfera pública. (1996, p. 122-123).

O que Avritzer identifica é que, na visão de Habermas, a democracia está fundada em um fluxo de comunicação que se constitui por redes de comunicação que se dão na esfera pública. Quem melhor esclarece essa questão é Freitag (2005) e assim o debate aqui suscitado, como crise da democracia ou novo paradigma democrático, passa pelo entendimento da democracia deliberativa habermasiana.

¹⁹ Mudança Estrutural da Esfera Pública, 1976; Teoria da Ação Comunicativa, 1981; Consciência Moral e Agir Comunicativo, 1983; Direito e Democracia: entre facticidade e validade, 1992, e a Inclusão do Outro, 1996.

Freitag (2005) explica que para Habermas, o diálogo sustentado em uma argumentação racional, convincente e em busca de um entendimento não pautado em violência, permite que os envolvidos no espaço deliberativo possam convencer seus interlocutores sobre a veracidade de suas falas na medida em que estas reflitam suas ações. Os argumentos “verdadeiros” prevalecem quando as proposições são compreendidas e aceitas e, desta forma, as normas são revalidadas e passam a ser respeitadas pelos integrantes, que as entendem como justas e boas.

Ainda de acordo com o diálogo de Freitag com Habermas, as normas e as leis em uma democracia só têm legitimidade se são garantidos por processos de validação discursiva. Os acordos políticos como resultantes do processo de discussão, geralmente são institucionalizados e assim implementados pela administração pública.

Para Habermas, de acordo com Avritzer (1996, p. 21), a democracia é dependente das redes de comunicação da esfera pública, pois são elas que indicam o caminho no processo de produção de poder nas sociedades democráticas.

De acordo com Avritzer (2000),

A partir da publicação da Teoria da Ação Comunicativa, Habermas começa um processo de aplicação da sua concepção de teoria do discurso à política contemporânea. Ele irá operacionalizar tal aplicação através da percepção de que o problema da legitimidade na política não está ligado apenas, tal como supôs Rousseau, ao problema da expressão da vontade da maioria no processo de formação da vontade geral, mas também estaria ligada a um processo de deliberação coletiva que contasse com a participação racional de todos os indivíduos possivelmente interessados ou afetados por decisões políticas. A elaboração dessa posição leva Habermas à elaboração do assim chamado princípio D: “Somente são válidas aquelas normas-ações com as quais todas as pessoas possivelmente afetadas possam concordar como participantes e um discurso racional”.

Duas características do princípio D merecem ser destacadas para os objetivos da nossa discussão sobre deliberação. O primeiro deles é que existe uma mudança na concepção de maioria e de forma de decisão em relação as concepções defendidas por Rousseau e pelo assim chamado elitismo democrático. O princípio (D) não envolve a aferição de vontade e sim uma discussão racional entre indivíduos iguais fazendo uso das suas razões. Nesse sentido, não é a contagem de votos o que muda a relação entre maioria e minoria. Não é suficientemente legítimo dizer à minoria que ela possui menos votos.

O que é preciso é chegar a uma posição racional no debate político que a satisfaça (AVRITZER, 2000, pp. 38-39).

O modelo discursivo de Habermas, neste sentido, não está baseado em um sistema político e administrativo apenas, ou de responsabilidade exclusiva da sociedade, conforme indica Feres Faria (2000, p.52), mas numa relação entre esses dois pólos: “(...) as decisões tomadas no nível do sistema político devem ser fundamentadas e justificadas no âmbito da sociedade, através de uma esfera pública vitalizada”.

Feres Faria identifica ainda, que o sistema político deve estar ligado por meio de um fluxo de comunicação que tenha relações entre redes periféricas de esfera pública – que são informais – e os corpos parlamentares que institucionalizam o próprio fluxo de comunicação e atingem o sistema político ao influenciar a tomada de decisões.

Nos conselhos gestores e neles os conselhos municipais, a participação dos cidadãos, que não são os parlamentares eleitos, mas as representações da sociedade se revestem de legitimidade ao deterem o poder em suas deliberações, discussões, fiscalizações e encaminhamentos e de forma discursiva, apresentam em foros públicos as razões que justificam suas ações.

Outra teórica que dialoga com a teoria de democracia deliberativa de Habermas é Vitale (2006). Para ela, a legitimidade democrática exige uma ampla discussão pública antes da tomada de decisões e isso se dá em um processo, no qual os participantes, cuidadosa e racionalmente, debatam a respeito dos diversos argumentos propostos na ocasião, o que servirá de subsídio para a decisão. Vitale diz, que “(...) o caráter deliberativo corresponde a um processo coletivo de ponderação e análise, permeado pelo discurso, que antecede à razão” (2006, p.555)

Vitale discute que, para Habermas, democracia e discurso são mediados pelo direito e que quando o discurso é institucionalizado de forma jurídica, se converte em princípio democrático. O que se nota é que a relação entre os fatos e normas é intrínseca ao processo deliberativo e este, apesar de se sustentar em bases procedimentais está calcado no discurso e na deliberação.

Se, pelo princípio do discurso, as normas que pretendem validade precisam encontrar o assentimento de todos os potencialmente atingidos, o princípio da democracia assegura a formação política racional da opinião e da vontade, através da institucionalização de um sistema de direitos que garante a um igual participação num processo de normatização jurídica. (VITALE, 2006, p.555).

Partindo daquilo que Habermas identifica como pilares de legitimidade e sustentação do direito, Vitale (2006) discute o processo de conciliação entre a soberania popular e os direitos humanos, a partir de um nexos interno entre o poder político e o direito.

A idéia desse nexos fica clara quando se identifica o poder político e o direito como elementos que se pressupõe mutuamente e além disso, se entrelaçam em um movimento contínuo e circular. E da mesma maneira, a soberania popular e os direitos humanos se pressupõem: os direitos humanos – direitos de participação e comunicação – regulamentam as condições de comunicação expressas na formação racional da vontade, o que possibilita a soberania popular. Como esta não pode ser imposta, deve ser discutida e definida através da deliberação. (VITALE, 2006, p.557)

Tanto Freitag (2005) como Vitale (2006), chamam a atenção para o fato, de que o conceito de democracia deliberativa de Habermas está sustentado na distinção que estabelece entre democracia liberal e republicana. As autoras indicam como Habermas discute e critica, os modelos "liberal" e "republicano", apresentando como alternativa sua democracia deliberativa.

As formas de legitimação que fizeram tanto sucesso no passado, como a religiosa, a afetiva, a tradicional etc, já não têm o mesmo vigor e impõe-se o direito discursivo como alternativa, talvez a única possível.

É preciso salientar que a crítica de Habermas à democracia liberal e à republicana está pautada na concepção americana das mesmas. A democracia liberal defende a idéia de que os interesses coletivos se sobrepoem aos interesses individuais. Além disso, parte do pressuposto de que os atores sociais não têm compromisso político com o sistema, já que estão mais preocupados com o respeito às leis do mercado.

Já a crítica à concepção republicana está pautada no entendimento habermasiano de que o bem comum não é resultado automático do respeito aos interesses individuais de cada ator.

O grande argumento de Habermas contra a democracia liberal e republicana é que prescindem de uma sustentação discursiva, já que, para ele, "(...)a verdade de uma teoria ou a validade de normas somente pode ser assegurada no interior dos processos argumentativos que obedeçam ao princípio D (discursivo)" (FREITAG, 2005, p.200).

A democracia deliberativa é assim uma concepção mediadora, mas que não está isenta de críticas, especialmente a do primado dos direitos civis e políticos em detrimento dos direitos sociais e econômicos. Vitale (2006) indica que a teoria deliberativa é pautada em uma atitude defensiva, ao evitar que direitos civis e políticos sejam suprimidos e que a defesa da participação se constitui como fim em si mesmo, independente do resultado, já que essa participação pode ou não viabilizar a redução de desigualdades sociais.

A democracia deliberativa recai em novo procedimentalismo? A participação, o debate, a aceitação das propostas seriam suficientes para que as diferenças econômicas e sociais não interfiram no avanço democrático?

Se para Habermas, os direitos civis e políticos se tornam prioritários em relação aos direitos econômicos e sociais, Nancy Fraser (*Apud*, VITALE, 2006, pp.557-558) estaria correta ao indicar o problema da relativização de direitos, colocadas entre parênteses. Mas dizer que a desigualdade não interfere no processo deliberativo, é algo não apenas impossível, mas também indesejável. Vitale argumenta, que

Se essas diferenças e desigualdades não são devidamente consideradas, mas simplesmente ignoradas, o processo de deliberação democrática torna-se ficção, já que grupos dominantes estarão numa posição vantajosa em relação aos demais. (2006, p. 559).

Ora, não é possível também pensar que apenas em sociedades onde as rendas sejam equivalentes seria possível efetivar uma democracia deliberativa, mas que um

mínimo de igualdade fosse garantia para isso. Mas que igualdade é possível quando há desigualdade social e econômica?

Esse é um dos principais problemas quando se tenta aplicar pura e simplesmente a teoria habermasiana de democracia deliberativa em países como o Brasil. Como chama a atenção Vitale (2006), o Brasil como outros países em desenvolvimento, é marcado por altas diferenças econômicas e sociais, não tem suficientes limites normativos, características que em conjunto contribuem para essa problemática. (2006, p.559).

Se a democracia deliberativa, proporciona que os direitos civis e políticos coloquem os direitos sociais e econômicos “(...) numa posição contingente e essencial, inevitavelmente excluirá aqueles que mais necessitam dos benefícios dos direitos econômicos e sociais produzidos pela deliberação política” (VITALE, 2006, p.559).

Como conclui Denise Vitale, “(...) fica clara, assim, a posição secundária atribuída aos direitos econômicos e sociais, por constituírem não os princípios formadores do próprio discurso, mas o objeto de seu conteúdo. (Idem).

Utilizando as discussões e conclusões de Cohen; Arato (1999) Vitale reitera que “(...) se um mínimo de conteúdo social e econômico não for verificado em contextos discursivos reais (...) não haverá nem possibilidade de autonomia, nem de livre argumentação, nem de racionalidade comunicativa”. (Ibidem).

Assim, o processo de participação pode ser uma forma de agilizar mudanças mas está permeado pela desigualdade social que caracteriza a estrutura social brasileira. As desigualdades sociais e econômicas, neste sentido, impõem limites à participação, o que proporciona analisar essa categoria como possibilidade educativa.

A participação enquanto prática educativa permite aos indivíduos uma capacitação para intervenção nas questões em pauta, por meio da qual se formam "cidadãos" interessados nos assuntos coletivos e de política nacional (PATEMAN, 1992). Como uma das principais análises sobre a falta de participação está fundada no papel que o estado desempenha na manutenção das desigualdades sociais, a democracia participativa inova ao ampliar os espaços de atuação para além da escolha

dos governantes e também ao colocar na agenda política formas de autogestão, sem entretanto, abrir mão do controle.

Ou seja, co-gestão e a participação não rompem com a percepção de que a política é para os especialistas ou de que os indivíduos comuns somente estarão aptos a participar efetivamente se forem adequadamente “educados”.

1.3. Participação como princípio do novo paradigma democrático

Pode-se dizer que a democracia deliberativa se alicerça entre as concepções liberal e republicana, de forma combinada a partir de seus limites e vantagens, e, além disso, está sustentada na idéia de espaço público. O espaço público, conceito também habermasiano se sustenta na compreensão de que é o espaço de entendimento e construção de consensos. Os atores sociais, debatendo publicamente questões de interesse da coletividade, se constituem assim, como atores políticos – reais protagonistas do cenário público e político.

Mas os limites do modelo de representação e as dificuldades de concretizar a democracia participativa trazem um grande desafio, consubstanciado no que diz Tocqueville (1977) sobre a suficiência da cultura cívica e política, como resultado da densidade republicana que gera o “interesse bem compreendido” (LEAL, 2008, p.40).

As diferenças sociais, os diversos interesses políticos, proporcionam a reestruturação nos quadros de políticas públicas que se adequam às novas demandas sociais, culturais e políticas. Essas circunstâncias proporcionam uma aproximação entre a sociedade e o Estado, através de interações discursivas nas quais os atores sociais, os cidadãos comuns, acabam se tornando protagonistas e se configurando como atores políticos ao se envolverem em debates relativos às questões de seus interesses na tentativa de ter acesso a espaços da política oficial.

Essa participação da sociedade em processos de decisão que são característicos do Estado se encontra na contramão das teorias elitistas do modelo de democracia representativa. Se os cidadãos comuns não se restringem mais a apenas eleger seus governantes, isso permite trazer ao debate democrático a discussão sobre a compatibilidade entre descentralização do poder público e a representação política (LEAL, 2008, pp.41-42).

A existência de novos canais de diálogo estabelecidos entre a sociedade e o estado, não se opõe ao sistema representativo, mas amplia as possibilidades do regime democrático, indicando as limitações do modelo de democracia liberal representativo,

sem que com isso seja caracterizada a sua superação. Assim, a noção de espaço público é entendida como instância de discussão da sociedade, em sua dimensão participativa e comunicativa, viabilizando a operacionalização de experiências pautadas no debate e na discussão de interesses diferenciados. Sobre isso escreve Leal (2008):

A construção de canais de diálogo entre poder público e sociedade civil e entre esta e cidadãos não significa o declínio do sistema representativo de governo, mas a irrupção do tecido social de experiências participativas que só fortalecem qualquer regime democrático. As proposições viáveis de modelos combinados, participativos, comunicativos, dialógicos e deliberativos de democracia partem de críticas às limitações do modelo liberal representativo e não da sua superação. Na verdade, apontam para uma ampliação da democracia, prevendo uma maior inclusão do cidadão em processos decisórios, políticos e sociais arbitrados pelo Estado e suas instituições. Por isso, a noção de espaço público enquanto instância discursiva da sociedade civil, em toda sua dimensão comunicativa e participativa, é tão importante para a operacionalidade de experiências locais, nacionais e globais de democracia semidireta, as quais estão pautadas fundamentalmente em práticas comunicativas e discursivas, que se apresentam fundamentais, nos termos de Habermas (2002), para o exercício da autonomia pública conferida pela soberania popular. (2008, p.42)

Nesse processo de re-configuração da sociedade, a idéia de que atores sociais tematizam novos problemas e se organizam para representar os interesses dos que são excluídos dos debates e deliberações políticos, não apenas constrói, mas amplia a esfera pública, na medida em que a sociedade se articula, ou se constitui em “(...) um núcleo central do conceito de democracia deliberativa”. (LUNCHMANN, 2007, p.06)

É importante salientar, que as práticas políticas participativas, mesmo aquelas construídas/propostas por gestores, têm caráter educativo, já que o exercício da participação é o que permite aprender a participar (RAMOS, 2006) e como regime de administração política, a democracia ainda suscita debates fundamentais e acirrados sobre a sua essência, podendo ser fortemente inclusiva, com poucas limitações relacionadas com os atores sociais. Entretanto, essa inclusão pode ser percebida sob duas esferas: a procedimental e a do interesse bem compreendido.

A esfera procedimental se refere à participação limitada nos processos eleitorais, caracterizada pelo exercício periódico do direito ao voto. De acordo com Avritzer (2000, p.27)

A nova democracia, dessa forma, fundamenta-se, além da observância das regras do jogo, livremente instituídas, na ética discursiva que permite a prevalência do melhor argumento. O que ocorre, nesse paradigma, é um deslocamento da ênfase na dimensão eleitoral, inspirada no ideário do liberalismo, que privilegia a igualdade formal (todos, em tese, estão aptos para competir em igualdade de condições), para a dimensão de escolhas públicas resultantes do debate argumentativo travado entre forças integrantes da sociedade. Assim, dá-se, no interior da teoria democrática, a passagem de um conceito decisionístico de deliberação para um *conceito argumentativo* de deliberação. (*grifo nosso*).

A proposta identificada aqui é a de manter os procedimentos minimamente necessários para a organização do poder²⁰ atrelados a processos de decisão governamental sustentados em deliberações efetivadas por indivíduos nos espaços de debate, como os conselhos municipais em geral.

Entretanto, é necessário observar que, para Habermas, a manutenção dos procedimentos indicados deve permitir aos cidadãos participantes dos espaços de deliberação uma efetiva autonomia. Ou seja, esses procedimentos não devem interferir ou talvez seja mais adequado dizer que esses procedimentos devem oportunizar, permitir uma interlocução, sustentada em uma liberdade comunicativa, de forma que não haja regras sobre as formas e maneiras de agir, ou regras sobre quais princípios devam ser seguidos.

De acordo com Habermas, não oportunizar essas circunstâncias pode comprometer a autonomia do cidadão, e essa autonomia é fundamental para o que ele identifica como auto-realização. A grande questão aqui indicada é a de assegurar a autonomia do cidadão na formação de sua vontade e de sua opinião²¹, já que o

²⁰ Eleições periódicas, governo definido pela maioria, divisão de poderes e correlação de forças em um imbrincamento de controle e fiscalização.

²¹ “A opinião e a vontade política só podem gerar poder comunicativo, na medida em que as decisões da maioria forem constituídas discursivamente. Com isso, o autor oferece uma crítica à estrutura institucional através da qual o processo de legitimação ocorre nas sociedades modernas, especificamente ao modelo do realismo democrático⁴³, e apresenta uma opção para complementar as estruturas institucionais existentes no sistema político com outras instituições que permitam aos clientes afetados e

processo deliberativo vai proporcionar que essa vontade e essa opinião se institucionalizem.

Ao defender de forma decisiva o envolvimento e a participação ativa do cidadão nos fóruns de deliberação pública, Habermas chama a atenção para o papel de racionalização e legitimação que os procedimentos do processo de deliberação pública têm. Essa racionalização e legitimação, da formação da opinião e da vontade, garantem, de forma paralela, a liberdade do cidadão enquanto indivíduo e as condições necessárias para que se associe a outros cidadãos no debate público. Há assim, um sentido de retro alimentação: os cidadãos se associam durante o processo discursivo, que é orientador das ações do sistema político, e que têm por consequência a legitimação de seus resultados, já que os mesmos são racionais por estarem sustentados no debate.

Os procedimentos estão localizados na intermediação daquilo que Habermas define como dois tipos de poderes existentes no sistema político: o poder administrativo e o comunicativo.

Para Habermas o poder deve ser organizado de forma democrática, o que significa dizer que deve existir uma interação entre o poder administrativo – que é gerado pelo Estado – e o poder comunicativo – gerado pela sociedade.

De acordo com Oliveira (2008),

O sistema político, para exercer sua função de produzir decisões vinculantes (com caráter de obrigatoriedade), depende tanto da aquisição sistêmica da legitimidade (poder administrativo) quanto do processo comunicativo (poder comunicativo). Ao sistema administrativo cabe a tarefa de traduzir os *inputs* normativos em uma linguagem própria, o que significa dizer que ele é programado através de políticas e leis que emergem no processo de formação da vontade e da opinião. Uma vez que a administração possui seu próprio critério de racionalidade para o emprego do poder administrativo o que conta não é a razão prática envolvida na aplicação das normas, mas a efetividade da implementação de um dado programa, ou seja, o poder empregado administrativamente lida com a lei de forma instrumental. Porém, o poder político, dado o seu caráter legal, depende também da razão normativa que consiste nos

a esfera pública jurídica exercerem uma pressão mais forte na legitimação dos poderes executivo e judiciário”. (OLIVEIRA, 2008, p.38).

meios através dos quais o poder comunicativo se faz presente. As razões normativas têm um impacto indireto na direção do sistema. Daí, os procedimentos democráticos terem de institucionalizar as formas de comunicação necessárias para a formação racional da vontade. (2008, p. 38).

Aqui interessa observar que para Habermas, o sistema político pode ser organizado por leis e políticas estruturadas em processos de formação da opinião e da vontade, além de interpretar todos os dados em sua própria linguagem.

No modelo de democracia deliberativa habermasiana a política se constitui entre o estado e a sociedade, é permeada por negociações, argumentações, se constrói por estratégias e abriga processos de poder. Sustenta-se na participação política da sociedade nos negócios públicos.

(...) não faz sentido democratizar o Estado se simultaneamente não se democratizar a esfera não estatal. Só a convergência dos dois processos de democratização garante a reconstituição do espaço público de deliberação democrática. (SANTOS, 2006, p. 372).

A participação da sociedade civil é um indicador fundamental para a democratização e para o seu desenvolvimento. Neste sentido, as estruturas de participação existentes, como os conselhos gestores, precisam ser entendidas como processos emancipatórios que abrem caminhos para novos modelos de desenvolvimento social, não como substitutos do Estado, mas como espaços de deliberação que lutem para que ele cumpra seu papel na educação, saúde e demais serviços sociais de qualidade e de acesso a todos.

A compreensão sobre a sociedade civil está pautada em Leal (2008):

Por sociedade civil entende-se a instância independente do Estado, a base de atuação das associações, sindicatos, comunidades e organizações livres, não estatais e não econômicas, ancoradas nas estruturas de comunicação da esfera pública, onde o comportamento reflexivo do cidadão se constrói e se reproduz. Nesse sentido, a sociedade civil aparece antes como protagonista do que como expectadora na condução de processos de intervenção em instâncias decisórias ou na implementação de experiências originais de protagonismo político e emancipação social (SANTOS; AVRITZER, 2005). A política aparece como elemento fundamental para alicerçar debates públicos e, sobretudo, oferecer as bases para a revisão, reflexão e atualização do sentido contemporâneo de democracia e

suas possíveis configurações sem estar necessariamente atreladas ao modelo liberal hegemônico da representação. (LEAL, 2008, pp. 42-43)

O Estado precisa ser visto como um dos atores do processo de governança social e não apenas o único ator (GOHN, 2006, p.543) e nesse processo a alternativa que viabiliza a gestão pública é a adoção de formas colegiadas de participação, sustentadas na representatividade e na interação dos atores envolvidos, oportunizando-se uma alteração entre sociedade e estado.

O planejamento da gestão pública se sustenta nas demandas locais e busca o equilíbrio entre necessidades, oportunidades e recursos disponíveis através da construção de consensos viabilizados pelo debate público que se sustente nos direitos dos cidadãos e interesse coletivo, e não apenas no equacionamento de déficits e busca por uma melhor administração.

Os espaços de interação entre a sociedade e o estado, se configuram como esfera pública constituídos por relações sociopolíticas e culturais de debates, de discussões e negociações, que visam planejar, equacionar, encaminhar e fazer escolhas sobre prioridades do poder público.

Os conselhos gestores de forma geral, e os conselhos municipais de educação mais especificamente, como partes da e na gestão compartilhada e na ação de governar, permitem a construção de espaços de liberdade, de maior equidade e a elaboração de projetos emancipatórios alicerçados em referenciais substantivos e não em “cenários armados” de forma estratégica. A participação da sociedade, nesses espaços chamados de esferas públicas, se constitui em espaços de controle e de luta em relação ao efetivo exercício da cidadania e de direitos coletivos de qualidade.

Assim, esses espaços públicos não podem ser entendidos como dádivas, mas precisam ser compreendidos como direitos coletivos. Além disso, o direito de participação e de controle das políticas sociais necessita ser tratado de forma consciente, em uma percepção de que há limites e barreiras, como a necessidade de capacitação técnica sobre os assuntos discutidos e objeto das tomadas de decisão, bem como a socialização do poder e a autonomia emancipatória.

Aqui, as idéias de emancipação e autonomia se constituem como requisitos básicos para a participação política, já que apenas um indivíduo autônomo é capaz de identificar, selecionar e processar informações, ter o domínio mínimo de conhecimento e tomar decisões e posicionamentos.

De acordo com Leal (2008),

É no encadeamento de eventos sociais, políticos e econômicos que a democracia vai se conformando em movimentos de retrocessos e avanços. Os modelos prescritivos contemporâneos de democracia oferecem suas vantagens e limitações frente a situações reais da vida social e política dos cidadãos de hoje. (...) o debate fundamental gira em torno do paradigma democrático que proporcione aos cidadãos os instrumentos necessários para que esses se tornem protagonistas em processos da vida social, para além das eleições, plebiscitos e outras formas de consulta pública. A perspectiva de uma maior inserção do cidadão em espaços públicos políticos está na base do paradigma da democracia participativa o qual se nutre do potencial dialógico das trocas argumentativas em contextos discursivos. As experiências de democracia direta se apóiam na valorização da comunicação como mecanismo dialógico para formulação de acordos, entendimentos, como também para ressaltar divergências opinativas. (2008, pp.44-45)

A dimensão dialógica da política, ressaltada em Arendt (2001), Habermas (1992), só se torna plausível a partir do envolvimento de um maior número possível de cidadãos em práticas discursivas processadas em espaços comunicativos descentralizados, difusos na sociedade. Em uma democracia comunicativa (YOUNG, 2001), a política não está centrada nas instituições do Estado, mas encontra-se também diluída na sociedade, o que exige do cidadão um engajamento mais acentuado em relação a processos sociopolíticos da vida pública. Nesse sentido, uma forma do cidadão dialogar diretamente com o poder público é a partir da construção de canais de comunicação que alcancem as instâncias da política oficial e as diferentes instâncias civis que empreendem uma diversidade de lutas sociais. O desafio dos governos democráticos hoje é dar conta das novas demandas sociais em termos de direitos e políticas públicas, tendo em vista os dilemas pelos quais passam Estados-nações com suas novas dimensões geográficas e populações cada vez mais numerosas e diversificadas. Tem-se, então, a necessidade de governos democráticos capazes de articular políticas que permitam o equilíbrio entre demandas e interesses de maiorias e minorias, a partir do recurso do diálogo com a sociedade civil. (Idem)

De acordo com Íris Marion Young (*Apud* LEAL, 2008, p. 403), a idéia de democracia se sustenta em um modelo de deliberação, pautado em um equívoco: o de

“considerar que processos de discussão que visam o entendimento entre as partes devem partir de um elemento comum de entendimento ou ter como objetivo um bem comum”. O modelo democrático de Young (2001) chama a atenção para o fato de que as distintas perspectivas sociais, as diferenças culturais e o que ela chama de “perspectiva social comunicativa ou comprometimento particularista”, devem ser analisados como instrumentos para compreender a discussão democrática, ao contrário do que poderia se fazer mais apressadamente, analisar essas diferenças como questões que devem ser superadas.

CAPÍTULO II

RELAÇÕES DE PODER E REPRESENTAÇÃO: DUAS FACES DA MOEDA
PARA COMPREENDER A EFETIVIDADE DEMOCRÁTICA DA GESTÃO
PÚBLICA PARTICIPATIVA

2.1. Representação e novo desenho institucional de governança

(...) o Estado perde o monopólio de produção e proteção do bem público, porquanto surge com força a idéia do público não-estatal deslocando interesses e papéis para a sociedade civil. Existe uma maior complexidade do sistema de decisão sobre o fazer política: a decisão não é mais exclusivamente governamental; o governo é central, mas é menor que os chamados sistemas de governança. Existe distribuição de poder no processo de decisão entre diversos atores; há um intenso processo de negociação e definição da regras; cria-se a necessidade de descentralizar as decisões e os recursos; a participação é central, mas a capacidade de participação é diferenciada.

Carlos Milani, ANPOCS 2005.

Nos últimos anos, várias foram e são as propostas que discutem a existência de novos desenhos institucionais como alternativa e mecanismo de participação. Seja dando ênfase à governança e seu desenho, seja pontuando a capacidade de participação dos atores sociais, o debate se sustenta na percepção de que novos mecanismos de participação vêm sendo experimentados.

O conceito de participação tem um viés híbrido quando se discute quase que consensualmente sobre o papel central da constituição da esfera pública democrática e da participação social. Essa hibridez é constitutiva da sustentação dada por atores sociais, lideranças, cientistas sociais e técnicos da administração pública para os quais a participação é pré-requisito fundamental para a implementação e avaliação das políticas públicas sociais. Todos eles sustentam de uma forma ou de outra, que o controle social é primordial para a estabilidade de processos democráticos e que a participação viabiliza uma “humanização” das políticas sociais, colocando os próprios atores no centro do processo.

Não apenas essa participação pode ajudar a democratizar o Estado, mas até mesmo a racionalizá-lo, proporcionando aos grupos que são marginalizados politicamente, uma oportunidade de se fazerem presentes e mais do que isso de

registrarem suas demandas e propostas. (HOUTZAGER; GURZA LAVALLE; ACHARYA, 2004, p. 258).

As reformas do estado impetradas durante o século XX viabilizaram não apenas a descentralização administrativa e política, mas também acabaram por valorizar institucionalmente o princípio de participação. Foram diversos os instrumentos de inovação democrática propostos para dar conta de uma crise das representações políticas e sociais e de uma insuficiência das próprias políticas públicas em relação às demandas sociais.

Pode-se perceber nessa discussão que a “inovação democrática” permite viabilizar uma aproximação entre “representantes” e “representados” – ou seria melhor dizer, entre administradores e administrados (?) – além de incentivar a cooperação para encontrar soluções de interesses coletivos. Algo como uma divisão de responsabilidades, agilidade no acesso aos serviços públicos e facilitação na comunicação entre administração e sociedade.

A descentralização adquire assim um caráter em que não se dá apenas na divisão vertical de responsabilidades que está calcada nas diversas instâncias do governo – federativo, estadual e municipal – mas a participação também viabiliza o envolvimento e a responsabilização de atores privados, além dos típicos atores públicos e políticos.

As motivações que constituem os defensores do “participacionismo”²² podem ser discutidas por vieses distintos: a do favorecimento da construção compartilhada de um projeto de sociedade e a do mero discurso retórico sustentado pela esfera pública.

Talvez a primeira questão a ser posta, refira-se a separação entre sociedade civil e o Estado²³, ou em um linguajar propriamente habermasiano, entre os subsistemas

²² De acordo com Luchmann (2007), “Visando ao aprimoramento da democracia representativa liberal, os participacionistas incorporam – ou combinam – pressupostos da democracia direta no interior da democracia representativa, dando ênfase à inclusão dos setores excluídos do debate político e à dimensão pedagógica da política. Para Pateman, (1992), a participação é educativa e promove, por um processo de capacitação e conscientização (individual e coletiva), o desenvolvimento da cidadania, cujo exercício configura-se como requisito central na ruptura com o ciclo de subordinação e de injustiças sociais. Com efeito, a participação conferiria um outro ciclo (virtuoso) ancorado nas relações entre participação cidadã, mudança da consciência política e redução das desigualdades sociais (Macpherson, 1978)”. (LUCHMANN, 2007, p.4).

econômico e estatal – também chamado de racionalidade instrumental – e o mundo da vida – também identificado como racionalidade comunicativa. Aqui não se quer partir da percepção maniqueísta e redutora da realidade social que enfoca a sociedade civil como ente portadora de atributos positivos e o estado enquanto domínio de valores corrompidos²⁴.

Ainda de acordo com Houtzager; Gurza Lavalle; Acharya (2004) há uma percepção de que grupos marginalizados e excluídos das instituições de representação clássicas²⁵ têm a oportunidade de interferir em políticas que afetem diretamente suas vidas. Mas até que ponto ocorrem interações entre a sociedade civil e o Estado, é uma questão que traz outra discussão premente: a compreensão sobre de que formas as diversas interações existentes entre sociedade civil e Estado, têm arranjos institucionais

²³ A idéia de sociedade civil aqui é tratada de acordo com Luchman (2007) como “(...) um conjunto de sujeitos coletivos que tematizam novas questões e problemas, que clamam por justiça social e que organizam e representam os interesses dos que são excluídos dos debates e deliberações políticas. Com efeito, construindo e ampliando a esfera pública, a sociedade civil passa a articular-se, ou a constituir-se em um núcleo central do conceito de democracia deliberativa. A incorporação deste ideário pautado na sociedade civil traz, para o debate democrático, tanto superações como limitações. Para o primeiro caso, resalto aqui duas dimensões correlatas, quais sejam, a dimensão que reintroduz, na discussão teórica acerca da política e da democracia, o valor e o papel da ação coletiva, tensionando a perspectiva liberal assentada na dimensão individual da política, e na relação – e redução – que estabelece entre a "sociedade civil com a esfera privada, entendida enquanto economia, com o Estado, entendido enquanto esfera pública" (Arato e Cohen, 1994: 162). Uma perspectiva tripartite promove, portanto, uma complexificação analítica ao diferenciar sociedade civil e mercado, resgatando uma dimensão dos conflitos que, na perspectiva liberal, vem sendo domesticada em nome do equilíbrio e da representação "do interesse público ou universal" (Pitkin, 2006: 38) a ser defendido por um punhado de representantes eleitos por sufrágio universal. Já os limites apontados à teoria da "nova sociedade civil" dizem respeito, entre outros, ao caráter "sobrestimado" das organizações da sociedade civil, através de uma perspectiva maniqueísta que vê nestas o pólo da virtude, em contraposição ao Estado, tido como encarnação do mal (Lavalle, 1999 e 2003; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006). A heterogeneidade da sociedade civil constitui-se, entre outros, como elemento de questionamento acerca da excessiva carga normativa do conceito que, ancorado na dicotomia entre sistema e "mundo da vida", acaba obscurecendo as relações – caracterizadas por tensões, ambigüidades e reproduções – entre a sociedade e o Estado, ou entre a sociedade civil e a sociedade política. (LUCHMANN, 2007, p. 06).

²⁴ Marco Aurélio Costa em sua tese de doutorado (2008, p. 106) chama a atenção para o fato de que alguns teóricos preferem tratar a relação sociedade civil e Estado a partir de um viés teórico alternativo, centrado na *polis* e não na sociedade civil, na qual se propõe a identificação e caracterização dos atores sociais que participam de processos de planejamento e gestão, procedendo, em seguida, à análise histórica e comparativa dos processos concretos de participação, onde se observaria a contingência da participação social.

²⁵ De acordo com Costa (2008), “o fato de organizações civis adquirirem novas atribuições na gestão pública, de acordo com Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006), traria dilemas para a questão da representatividade, por exemplo, o papel desempenhado pelos partidos políticos e também pelos sindicatos, inclusive porque tais entidades não são constituídas a partir de mecanismos eleitorais ou segundo a lógica de afiliação. Daí que, inclusive pela falta de uma reflexão sobre a construção de representatividade a partir de tais organizações, o que se observa é a construção, ainda que parcial, de diversas noções de representação na sociedade civil, mais ou menos compatíveis com uma perspectiva democrática” (2008, p. 116).

que favorecem a governança de modo a viabilizar pela participação, mudanças na distribuição do poder.

Em certo sentido, o debate a respeito da descentralização pode ser associado à participação social em uma perspectiva crítica, que as vê sendo utilizadas de forma instrumental, desvirtuando os valores que inspiraram inicialmente os estudiosos que as propuseram como alternativa de ampliação democrática.

De acordo com Marco Aurélio Costa (2008),

As associações da sociedade civil constituem “apenas” uma força propulsora de transformações no arcabouço institucional democrático, o qual deve sofrer permanentemente aperfeiçoamentos e adaptações, se pretende atenuar as tensões inevitáveis entre a lei e a ordem, as instituições democráticas e as disposições e reivindicações sociais em mutação (COSTA, 2002, p. 61). Numa perspectiva que procura averiguar as possibilidades da democracia deliberativa: [...] o foco da política se desloca para o processo argumentativo de formação da opinião e da vontade que deve orientar as decisões políticas. (...) Nesse sentido, reconhecem-se os limites da democracia representativa, conforme apontado anteriormente, e vislumbra-se, no âmbito da esfera pública ampliada, formada por agentes estatais e não-estatais, a possibilidade de ampliação da experiência democrática. (2008, p.110)

O debate democrático e o fortalecimento dos movimentos sociais durante o século XX proporcionaram que o direito à participação se incorporasse aos direitos civis e à própria concepção de cidadania, algumas vezes até se confundindo as noções de participação com a de cidadania.

A concepção toquevilleana, sobre a participação cívica do interesse bem compreendido, se sustenta na participação em associações, onde cidadãos atuantes se envolvem na gestão pública de forma efetiva.

Mas como esperar que a participação e a descentralização contribuam para a construção de um novo Estado democrático? Expressões da valorização do princípio da comunidade, no quadro sociocultural e político-institucional, caracterizados por processos de exclusão social e de desigualdades sócio-espaciais, além da ruptura de laços socioculturais, deficiências da formação cidadã e fragilidades cívicas das comunidades são indicativos dos problemas intrínsecos ao novo modelo democrático.

Nos casos em que a sociedade participativa se caracteriza pelo embate com a administração pública propondo novas configurações de gestão pública compartilhada, atuando com algum grau de autonomia em relação ao subsistema jurídico-administrativo, onde a cultura política historicamente formada espelha uma organização social baseada em princípios democráticos e de solidariedade, o que pode surpreender aos mais pessimistas e tradicionalistas é a capacidade que as pessoas têm de realizar uma análise crítica de sua realidade social e elaborarem de forma coletiva, propostas e projetos potencialmente transformadores dessa realidade – imputando-lhes conteúdos particulares trazidos do mundo da vida.

De acordo com Luchmann (2007), as experiências de participação e representação no interior dos conselhos gestores estabelecem combinações e articulações que possibilitam, não apenas inovação nos mecanismos de participação, mas também reprodução de práticas e orientações político-institucionais.

Essa autora observa que no caso dos conselhos gestores, há dois tipos de participação, a direta – muito restrita a momentos estruturados em fóruns e /ou conferências – assim como a participação fundada em representações dos segmentos da sociedade civil que foram escolhidos por critérios de qualificação.

A representação legítima e inclusiva impõe responsabilidades tanto para os representantes como para os cidadãos. De acordo com Yang (*Apud* LUCHMANN, 2007, p.14) os cidadãos:

(...) precisam estar dispostos e aptos a mobilizar uns aos outros para participar ativamente tanto do processo de autorização quanto do de prestação de contas. Os representantes devem ouvir essas discussões públicas e as diversas demandas, permanecer conectados com os eleitores e expor as razões de suas ações e avaliações em termos que retomem aquelas discussões. Essa mobilização e essa conectividade podem ser promovidas ou obstadas pelo desenho das instituições representativas (YOUNG, 2006, p.156).

Neste sentido, a representação é mais adequadamente analisada quando se pensa a respeito da qualidade e da legitimidade da representação. Mas como definir essa qualidade e legitimidade? Tanto uma como outra devem ser tratadas pelo

(...) grau de articulação e organização da sociedade civil, ou seja, da participação. Os fóruns de discussão de políticas públicas e de definição e escolha dos representantes, no caso dos conselhos, (...) podem ser exemplos de espaços públicos que promovem esta conexão entre representantes e representados (LUCHMANN, 2007, p. 14).

Essa análise se sustenta em critérios de qualificação que se caracterizam nas ambigüidades da promessa de democracia deliberativa. Isso porque ao apresentar maiores níveis econômicos e culturais, a representação por segmentos pode ser avaliada por um processo de filtragem, operacionalizado pela lógica associativista e que recorta o campo da representação. Assim, “(...) as clivagens no campo da sociedade civil (e do Estado) tensionam o ideal de paridade, estimulando reformulações em direção à maior pluralização dos sujeitos e setores participativos.” (LUCHMANN, 2007, p. 11).

No processo de discussão e de definição de políticas, o espaço de deliberação dos conselhos gestores de forma geral, em grande proporção limita a motivação e participação, visto que os resultados da deliberação parecem estar distantes dos interesses da sociedade.

A idéia sustentada por Luchmann (2007) é que a depender das circunscrições da atuação dos conselhos, a importância dos mesmos será relativa para os seus membros, quanto mais as dimensões administrativas, os seus recursos financeiros e a complexidade dos serviços se manifestem no contexto da administração municipal. Em outras palavras, a depender da abrangência da atuação dos conselhos, maior ou menor será a participação dos conselheiros. E ainda pode-se indicar que a natureza da população atingida por benefícios e serviços típicos do conselho em questão, afeta a importância relativa da abrangência do conselho estabelecida por seus conselheiros – especificamente os representantes da sociedade civil.

Além disso, outros fatores devem ser levados em consideração ao se analisar a questão da participação dos indivíduos.

Analicamente, o apelo ao cidadão e às organizações da sociedade civil para que participem da formulação de políticas públicas locais pode ser visto em, pelo menos, três níveis. Em primeiro lugar, a *participação pode significar controlar* a qualidade dos serviços

prestados. Isso significa que a participação cidadã na prestação de serviços sociais pode aumentar a qualidade dos resultados obtidos ao contrapor-se às formas monopólicas de produção de serviços sociais (Cunill Grau, 2004). Ela pode ajudar a incrementar a efetividade dos serviços sociais, tornando os gastos mais eficientes. Em segundo lugar, *a participação pode significar exprimir prioridades acerca de bens públicos futuros*. No entanto, é bem verdade que, tanto no primeiro quanto no segundo casos, a participação não remete automaticamente a momentos de deliberação. Em terceiro lugar, *participar pode ser sinônimo de politizar as relações sociais no processo de constituição de espaços públicos para a formulação de políticas públicas locais*. (MILANI, 2005, p.07 – grifo nosso)

A mais substancial crítica apresentada à idéia de representação se fundamenta na ausência de mecanismos formais e estáveis de ordenação entre os atores da sociedade civil (os conselheiros) e suas representações. Aqui, a principal motivação que sustentou e inspirou a pesquisa de campo desta tese se alicerça na percepção de que a problematização se fundamenta na compreensão sobre até que ponto os conselheiros têm a autorização de suas bases, ou realizam a prestação de contas sobre suas atividades, decisões e deliberações nos conselhos em que são representantes. As respostas aos questionários apontaram em direção a essa compreensão, que foram confirmadas pela observação das atividades dos conselheiros, pelas entrevistas informais e pelo contato com presidentes e conselheiros dos CME's em Sergipe.

Além disso, outro aspecto a ser considerado é o que Luchmann (2007) aponta ao discutir a representação no interior das experiências de participação:

(...) a necessidade de focar o olhar para além das relações entre representantes e representados, isto é, para as relações entre os próprios representados. Este ponto – *relações entre os representados* – constitui-se, no meu entender, em um marcador importante nas diferenças entre as teorias democráticas pautadas, por um lado, na representação (R) e, por outro, na participação (P). (2007, p. 14)

A concepção de representação, desta forma, pode ser vinculada para fins dessa análise, à noção de esfera pública. Na medida em que proporciona a efetivação do debate este se constitui no estímulo que viabiliza a expressão das opiniões e mais do que isso, na formação de opiniões construídas pelo debate. A troca de experiências e opiniões se sustenta na percepção de que a esfera pública vai possibilitar a priorização da dimensão do debate na definição de opiniões e preferências.

Desta maneira, as relações entre participação e representação podem ser identificadas como mecanismos que vão além da “dimensão representante e representado”, se constituindo como dimensão de re-configuração da representação.

Não há como se falar de representação sem tratar da participação, mas muito mais do que isso é necessário que no plano teórico se avance sobre a formulação de quadros analíticos mais substanciais, partindo-se do princípio de que há uma nova dimensão de representação e que é intrinsecamente necessária à essa dimensão, a superação dos limites impostos pelos insuficientes e inadequados mecanismos de controle social. Nas palavras de Luchmann (2007), “o debate acerca da representação carece de importantes reavaliações”.

2.2. Estado, relações de poder e representação

A discussão em torno da centralização e da descentralização do poder na democracia tem íntima relação com as estruturas político-administrativas e merece algumas considerações, tendo em vista se relacionarem com a questão das relações entre os representantes da sociedade civil e os representantes do Estado que compõem os conselhos gestores, municipais de educação, trabalhados nesta tese.

De acordo com Costa (2008),

(...) a centralização de poder encontra resistências em governos locais, órgãos regionais e instituições de níveis hierárquicos periféricos. Os poderes locais resistem e não permitem uma rápida absorção por parte do órgão central. Historicamente, trata-se mesmo de um processo de centralização de poder, de ampliação do controle e, em contrapartida, de resistências. (2008, p. 52)

Utilizando a discussão proposta pelo autor a respeito do planejamento territorial no Brasil, é possível na análise dos conselhos municipais de educação verificar o balanço de poder entre a sociedade e o Estado, “(...) em termos das estruturas administrativas e regionais de poder, (...) sem, contudo, deixar que nada lhe escape do controle” (2008, p. 53).

Conforme as concepções clássicas de Montesquieu (1979) e a revisão institucional proposta por Madison, Jay e Hamilton nos artigos de “O Federalista” (1993), o Estado pode se assemelhar a uma estruturação em rede, na medida em que se organiza dividindo os poderes, não apenas verticalmente, mas elaborando uma estrutura detalhadamente controlada.

Mas isso não impede que tensões sejam estabelecidas entre o Estado e a sociedade e neste sentido, o novo paradigma democrático tratado especificamente no capítulo 2.2 demonstra-se como resultado das fissuras dessa relação: a possibilidade de se pensar no que pode vir a ser o processo de participação e representação dos conselhos gestores de educação, como fruto da conformação de contra-planos e de

contra-projetos: do Estado e da sociedade civil – ou pelo menos dos órgãos e instituições ali representados.

Ainda trabalhando e concordando com Costa (2008), nesse entendimento do Estado como “(...) espaço político absoluto (...)” (2008, p.53) é importante identificar “(...) o papel ativo que ele desempenha (...) nas práticas espaciais de produção do espaço, dado o espaço estratégico que ocupa, como *locus* e meio de poder”. (Idem). E até mais importante do que esse espaço estratégico que o Estado ocupa é preciso pontuar as sutilezas dos mecanismos institucionais e jurídicos para manutenção do controle.

Costa (2008, p.53) também chama a atenção para o fato de que o Estado é um

conjunto fragmentado de instituições e agentes públicos – o que não deve ser, necessariamente, interpretado como um sinal de fraqueza –, o Estado não é um ator único e homogêneo (ele é o que Lefebvre chama de pseudo-sujeito), mas ocupa um espaço estratégico, onde se encontram instituições e agentes, submetidos a um conjunto de normas, procedimentos e mecanismos, ***que assumem o discurso do bem comum***, ao passo em que atuam, não necessariamente de forma coerente e harmônica, expressando conflitos entre interesses em disputa. Ainda que por motivos distintos daqueles que inspiram a teoria crítica, os liberais (e os neoliberais) fazem fortes ressalvas ao Estado, sobretudo quando o Estado desempenha funções produtivas e alocativas que, ao menos aparentemente, parecem ferir os interesses do livre mercado. (...) A teoria liberal, nesse sentido, propõe a separação formal dos poderes do Estado, seja horizontalmente, com a distinção entre os poderes executivo, legislativo e judiciário, seguindo o modelo norte-americano de fins do século XVIII, mas também, em muitos casos, verticalmente, entre as diversas esferas governamentais, configurando, tais separações, um “sistema de freios e equilíbrios”, idealizado “para impedir a concentração do poder político nas mãos de algum subgrupo” (HARVEY, 2005, p. 87).

O projeto social e político que o Estado define para si mesmo, muito mais do que “(...) um ente jurídico público, (...)” (COSTA, 2008, p. 54) busca “(...) gerir a diversidade de aspectos e interesses existentes (...), conciliando ou gerindo a disputa de interesses” (Idem), já que, acolher a diversidade, atender aos diversos interesses e promover a unidade com liberdade, precisa se realizar sem perda da autoridade. O ponto nevrálgico indicado por Costa em sua tese é que esses são desafios, mas também promessas com os quais o Estado moderno se depara.

Esses desafios e promessas não são facilmente superados, exceto em situações localizadas e com contextos muito peculiares e específicos. De acordo com Costa (2008),

Democracia e capitalismo aparecem, nesse contexto, como pólos de difícil conciliação, cabendo ao Estado – a esse amplo conjunto de instituições isoladas – dar conta da superação das contradições daí resultantes. (...) Essa contradição se resolve apenas se o Estado se envolve ativamente na obtenção do consentimento das classes subordinadas (HARVEY, 2005, p.87). Harvey salienta que o Estado deve ser interpretado como um processo de exercício de poder por meio de determinados arranjos institucionais. Por exemplo, é a aplicação e o cumprimento da lei que são de real importância material e não a estrutura da lei em si. [...] Além disso, é útil haver algum modo de categorizar essas “instituições estatais”, ao menos para chamar a atenção para os diversos canais através dos quais o poder é capaz de ser exercido (...). As fragmentações podem crescer: governo central contra governos locais, rivalidades ministeriais e estruturas hierárquicas na burocracia etc. desempenham seus papéis. Muitos desses aspectos talvez sejam inteiramente conjunturais, mas o efeito líquido da fragmentação das instituições é, provavelmente, facilitar a obtenção da “formação e superação dos equilíbrios instáveis” entre frações do capital e entre o dominante e os dominados (2005, p.90). Harvey, nesse sentido, tem uma interpretação que se aproxima da de Lefebvre, ao salientar que o Estado, como geralmente nos referimos a ele, é uma categoria abstrata, talvez apropriada para se generalizar sobre a coletividade dos processos pelos quais se exerce o poder, e também para ser levada em consideração, coletivamente, na totalidade da formação social.

No entanto, o Estado não é uma categoria apropriada para descrever os processos reais pelos quais se exerce o poder (2005, p.91). Harvey também observa que “as instituições estatais têm de ser arduamente construídas e, em cada etapa do percurso, o poder pode ser (e era) exercido através dessas instituições, ajudando a criar as relações reais que, no fim, as instituições estatais refletem” (2005, p.91). Contudo, e em decorrência da própria característica fragmentada do Estado e dos conflitos e contradições que permeiam a sua atuação, Harvey afirma que “o poder do Estado, depois de constituído, pode, em si, tornar-se uma barreira para a acumulação livre de capital ou um centro estratégico em que pode ser travada a luta de classes ou as lutas interimperialistas” (2005, p.144). Tem-se, portanto, que o Estado, dentro das próprias regras do jogo liberal democrático pode ser tomado por atores sociais que possuem interesses divergentes dos interesses dominantes. (2008, p. 55 - 56)

Isso não significa que o Estado não esteja aberto para “(...) as influências, pressões e atuações de atores outros que não aqueles que representam os diversos

interesses (...)” (COSTA, 2008, pp. 55 – 56). Além disso, Costa chama a atenção para o fato de que há conflitos, contradições e disputas presentes na relação “() entre o centro do poder e os poderes locais(...)” e que “(...), existe a possibilidade de rupturas nos balanços de poder existentes e da emergência de algo novo, a partir do local, do periférico”(Idem). São exemplos, práticas tais qual, o Orçamento Participativo – OP, e assim – por que não utilizar esse argumento para substanciar esta tese – os conselhos gestores de participação, inclusive os conselhos municipais de educação.

É interessantíssima a correlação estabelecida por Costa, entre Habermas e Boaventura de Souza Santos, e nela se baseia alguns dos raciocínios aqui defendidos na análise sobre os conselhos gestores, quando debatem sobre “(...) a possibilidade de a sociedade civil desenvolver impulsos vitais através de esferas públicas autônomas, capazes de ressonância, as quais podem introduzir no sistema político conflitos existentes em sua periferia.” (COSTA, 2008, p.56)

A idéia não é a de que o Estado tenha a necessidade de se legitimar no papel de mediador dos conflitos sociais, numa perspectiva de neutralidade ou imparcialidade pois para ele “(...) tais possibilidades não existiriam e os impulsos vitais das esferas públicas ficariam sem ressonância(...)” (Idem), mas sim pontuar a relação de interesses entre o Estado e a sociedade.

A investigação sobre a estrutura – jurídica e administrativa – dos conselhos municipais de educação em Sergipe, assim como de seus mecanismos, permite vislumbrar a possibilidade de ocupação de um espaço estratégico. De acordo com Costa,

Ao desmistificar o Estado, ao desconstruí-lo enquanto abstração, e ao nos aproximarmos das experiências concretas que se processam em suas instituições e das práticas político-sociais que lhe permeiam, percebemos fissuras e aberturas que podem permitir a ocupação, ainda que parcial ou momentânea, daquele espaço estratégico. A construção do Estado moderno, iniciada há alguns séculos de forma associada à construção da noção também moderna de cidadania, ingressa, segundo alguns autores como Boaventura de Souza Santos (2002b, 2005, 2006), numa nova etapa à medida que, de um lado, as transformações do capitalismo contemporâneo se processam e pressionam o Estado pela satisfação de suas novas necessidades; enquanto as demandas sociais e políticas requalificam-se e aprofundam-se e novas estratégias são assumidas na luta pela

construção de um Estado democrático, participativo. (COSTA, 2008, p.58)

A idéia de que os novos paradigmas democráticos possibilitam um Estado menos interventor, ainda é uma questão mais teórica do que real, já que seu papel fiscalizador e operador são incontestáveis. Não é possível deixar de notar que o Estado intermedia, de forma operacional e até valorativa, o coletivo de atores sociais, de interesses econômicos, sociais e políticos.

As discussões propostas por Boaventura de Souza Santos (2002; 2006) e tratadas por Costa (2008) em sua tese, chamam a atenção para o fato de que, apesar do Estado buscar sempre o papel de mediador dos conflitos, sua hegemonia vem sendo comprometida, já que não dá conta de atender todos os interesses, na medida em que as exigências do mundo capitalista são contraditórias.

A crise do Estado reformista vem romper com a articulação dominante entre o princípio do Estado e o princípio do mercado, gerando uma crise do Estado e uma hipertrofia do princípio do mercado, sob a égide do que se convencionou chamar de neoliberalismo. Para Santos (2006), a despeito das crises vividas nas últimas décadas, cresce a percepção de que o capitalismo não pode prescindir de um Estado forte – ainda que seja necessário construir um novo tipo de Estado, fruto de um novo arranjo institucional, que expresse uma nova relação entre os princípios de regulação da modernidade. (COSTA, 2008, p.58)

A idéia é que, os conflitos e a tensão entre sociedade e Estado, também identificada como a oposição entre capitalismo e democracia “(...) depara-se com a possibilidade do estabelecimento de relações de troca entre democracia representativa e democracia participativa, reforçadas pelo consumo cultural, pela ampliação da educação básica e pela comunicação de massas” (COSTA, 2008, p.58).

Há então, o que Boaventura Santos chama de princípios de regulação da modernidade a partir da relação entre Estado, mercado e comunidade. Isso porque há uma novidade que é consequência da crise da democracia representativa, já discutida no primeiro capítulo desta tese. Essa novidade pode ser identificada pela valorização

da ampliação da representação (que vai além das eleições), pela gestão compartilhada, sustentada em instrumentos jurídicos de participação e descentralização político-administrativa, tais como os planos diretores, os conselhos gestores (municipais e estaduais) e o orçamento participativo.

É preciso também lembrar, como indica Milani (2007), que,

Não há cartilhas únicas para tais tipos de reformas, nem modelos a serem universalmente aceitos. No entanto, há pressupostos que fundamentam tais reformas, por exemplo: a existência de cidadãos e sujeitos coletivos informados e atentos à evolução da coisa pública, capazes de utilizar as regras e os recursos existentes de modo reflexivo (ação reflexiva); a existência de processos políticos que contemplem oportunidades de desenvolvimento das capacidades argumentativas dos cidadãos na definição da vontade coletiva e na elaboração institucional de espaços abertos à participação; os cidadãos são considerados enquanto sujeitos capazes de produzir a normatividade em que vivem; o Estado passa a ser a instância de organização e de legitimação dos processos políticos (2007, pp. 217-218).

Esses novos espaços de gestão pública participativa proporcionam que as expectativas da sociedade, antes ameaçadas pelo distanciamento entre as decisões “políticas” e técnicas do estado em relação às suas conseqüências, se re-configurem de forma que esta mesma sociedade tenha chances de interferir e mudar essa relação.

Práticas de participação, representação e gestão compartilhada abrem espaços para mediação de interesses, promovem a mediação dos princípios de regulação e atenuam os conflitos de interesse em função de negociações e debates, já que viabilizam a descentralização.

CAPÍTULO III

A GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA NOS MUNICÍPIOS A PARTIR DA
CONSTITUIÇÃO DE 1988. CONSIDERAÇÕES SOBRE ARACAJU - SE

3.1. Gestão Pública Participativa a partir da Constituição de 1988

É de conhecimento comum que a constituição só se converte em força efetiva se estiver presente na consciência geral do povo e principalmente dos seus governantes, e no processo histórico da constituição moderna, o conceito ideal e dominante de Constituição de Estado é aquele que corresponde às demandas da liberdade burguesa, com garantias como o reconhecimento dos direitos fundamentais, da divisão de poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) considerado como necessário de uma “constituição liberal e autêntica”.

Como está registrado em “O Federalista”, o termo Constituição firmou-se com os americanos na Revolução de 1776-1787 e posteriormente volta a ser tratado na Revolução Francesa de 1789, o que constitui uma contribuição ao Ocidente Contemporâneo. Assim, pode-se inferir que o constitucionalismo não apenas se originou das revoluções comentadas, mas que estas se caracterizaram pela proposição de controlar as arbitrariedades dos governos, submetendo o poder político às leis, limitando e especificando funções dos governantes, visando garantir “o direito de liberdade aos cidadãos e estabelecer a separação dos poderes” (LASSALE, 1998, p.29).

Hoje, mais do que a separação dos poderes há uma percepção de que a descentralização do poder também deve estar sustentada na distribuição de poder entre os entes federativos, nos quais o município é entendido como *locus* privilegiado de intervenção das diferentes instâncias governamentais que atuam em escala local, se constituindo como uma base sobre a qual se desenvolvem iniciativas para o desenvolvimento sustentável.

Desde o Brasil Colônia, os governos locais eram alvos da ingerência do governo central e a idéia de autonomia, tão discutida na passagem do século XX para o século XXI só começa a ser timidamente discutida dentro da história brasileira, a partir

da primeira constituição republicana de 1881²⁶. Será apenas na Constituição de 1934 que o significado de autonomia será discutido mais explicitamente.

Em seu artigo 13, a Constituição de 1934 indica que “os municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”, identifica que as instâncias dessa autonomia seriam no âmbito político, tributário, financeiro e administrativo. Tornam-se responsabilidades do município, a eletividade dos prefeitos (pelo menos na maioria dos municípios), e dos vereadores, assim como a definição dos impostos e taxas²⁷. Outra responsabilidade atribuída aos municípios foi a de organização dos serviços de sua estrutura e a arrecadação e aplicação de rendas²⁸, modificando a herança do centralismo imperial/colonial.

Na constituição de 1937, é retirado dos municípios o direito de eleger seus prefeitos²⁹ só voltando a ser restabelecido na Constituição de 1946 (no seu artigo 28), muito embora os prefeitos das capitais, das instâncias hidrominerais e das bases e portos militares tenham permanecido sob a tutela estadual e/ou federal.

É interessante notar que no mesmo ano de 1937, foi elaborado o Plano Nacional de Educação, pelo Conselho Nacional de Educação, e a principal discussão constituída durante o processo de elaboração, foi a da descentralização, que já apontava os rumos para a municipalização do ensino.

De acordo com Bordignon (2009b) e Azanha (*Apud*, Bordignon, 2009, pp. 6-7) foi Anísio Teixeira um dos precursores dessas discussões:

²⁶ Essa Constituição em seu artigo 68 define que “os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”. Entretanto não há outras indicações ou definições sobre como essa autonomia poderia ser garantida e exercida.

²⁷ Os impostos de responsabilidade dos municípios seriam apenas os relacionados às licenças, imposto predial e territorial urbanos, o imposto sobre diversões públicas, o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais, as taxas sobre serviços municipais. Também teriam direito à parcela de outros impostos, como o de indústrias e profissões.

²⁸ A constituição previa que o governo estadual poderia criar um órgão para prestar assistência técnica ou fiscalizar as finanças municipais.

²⁹ No artigo 27 a constituição determina que “o Prefeito será de livre nomeação do Governador do Estado”.

a municipalização do ensino primário oferecia vantagens de ordem administrativa, social e pedagógica. Quanto à primeira as razões são óbvias. Quanto à segunda, as vantagens adviriam do fato de o professor ser um elemento local ou pelo menos aí integrado e não mais um ‘cônsul’ representante de um poder externo. Quanto à terceira, residiria principalmente na possibilidade de o currículo escolar refletir a cultura local.

Essas discussões são vistas pelos autores como promissoras, apesar de terem sido interrompidas no mesmo ano de 1937, pelo advento do Estado Novo, que deliberou pela fragmentação das leis orgânicas. Foi apenas com a Constituição de 1946 que houve uma retomada dessa discussão que se consolida na primeira LDB de 1961.

Com o regime militar, a situação agrava-se e na Constituição de 1967, é reforçado o centralismo no Brasil e assim, a autonomia dos municípios sofre a ingerência das instâncias federais e estaduais, principalmente no âmbito tributário³⁰, o que só se modificará com a Constituição Federal de 1988.

A mudança da Constituição de 1988 se torna possível em função do “movimento pela reforma urbana” já na década de 70 e do processo de redemocratização no país nos anos 80. Nestes processos, a autonomia dos municípios foi pauta unânime e central nas discussões políticas, sendo uma das primeiras conquistas a universalização da eleição direta para prefeitos, algo inédito durante séculos de formação política do Brasil.

Os municípios neste processo de democratização acabaram assumindo funções que anteriormente eram de exclusiva responsabilidade federal³¹, especialmente aquelas relacionadas aos serviços sociais. As repercussões são tantas que em relação à questão, a autonomia municipal é estabelecida na Constituição de 5 de outubro de 1988.

Os municípios, a partir de 1988, se definem como centro dos processos decisórios passando a ter autonomia política, administrativa, financeira e de gestão do espaço urbano.

³⁰ Um exemplo refere-se à responsabilidade de tributar a propriedade predial e territorial urbana e certos serviços não compreendidos na competência tributária da União ou dos Estados.

³¹ Com a crise do Estado na década de 80 e a diminuição dos investimentos federais, sobretudo nas áreas sociais, vários municípios passaram a comprometer suas finanças na oferta de serviços sociais à população.

O argumento aqui pretendido chama a atenção para o fato de que a Constituição Brasileira de 1988 institucionalizou princípios que ampliam o papel dos municípios e principalmente o fato de que estes estão fundados nas prerrogativas da participação e do controle social. Há uma dupla novidade com a Constituição de 1988: a descentralização do poder que confere autonomia aos municípios e a criação de instrumentos de gestão pública participativa.

A influência que o texto constitucional exerceu nas políticas públicas que se seguiram no debate sobre participação e espaços públicos no Brasil, é altamente perceptível como atesta o trabalho de Luciana Tatagiba (2002). É possível observar no texto constitucional de 1988, “um conjunto de aspirações da sociedade civil no tocante à participação e à transparência na gestão pública, sendo o resultado dos processos de mobilização e das pressões exercidas por vários segmentos da sociedade” (LASSALE, 1998, p.29).

As diversas inferências ao exercício da soberania popular pela adoção da democracia participativa, pode ser visualizada no artigo 14 da Constituição Federal, que prevê a utilização dos mecanismos diretos de participação popular, como a iniciativa popular, o referendo e o plebiscito. Esses instrumentos viabilizam a implementação inicial e gradual da democracia participativa, reestruturando o modelo de delegação de poderes, instaurado pelo Estado Liberal.

São diversas as passagens da Constituição Federal de 1988 que tratam das normas de institutos participativos na Administração Pública.

O artigo 10 da Constituição Federal, por exemplo, determina que seja assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que os interesses profissionais ou previdenciários sejam objetos de discussão e deliberação. Essa regra é completada pelo artigo 194, inciso VII, que assegura o caráter democrático e descentralizado de sua gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

Há também a garantia de participação para os casos das atividades de seguridade social desenvolvidas pela Administração em seu artigo 14, e o tratamento de normas básicas de organização dos Municípios que prevê a cooperação de associações representativas, no planejamento municipal, conforme o artigo 19, inciso

X, da Constituição Federal. Estes direcionam de forma genérica a adoção de institutos de participação popular pela Administração Pública dos Municípios.

Ainda há o artigo 187, da Constituição Federal, que estabelece que a atividade administrativa de planejamento da política agrícola será executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes. Já no artigo 198, inciso III, o texto da lei determina que as políticas, ações e serviços públicos de saúde devem ser organizados tendo como diretriz a “participação da comunidade”.

Outro artigo, o de nº 204, em seu inciso II da Constituição Federal, estabelece que os serviços públicos de assistência social devam ser organizados e executados mediante participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. E o artigo 205, estabelece que a educação é atividade que será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, sendo complementado pelo artigo 206, inciso VI, para o qual o serviço público de ensino contará com “gestão democrática”, na forma da lei.

Outro artigo é de nº 225 que impõe a conjugação de esforços do poder público e da coletividade na defesa do meio ambiente, assim como o inciso 1º do artigo 227 estabelece que o Estado deve admitir a participação de entidades não governamentais na execução de programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente.

Por fim, através da Emenda Constitucional nº.19, a Constituição Federal delibera em seu artigo 37, inciso 3º, a introdução de uma norma geral sobre a participação popular na Administração Pública, ao estabelecer que: a regulamentação das atividades da Administração Federal, quanto a legislação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios têm notabilizado os institutos de participação.

Entretanto, mesmo caracterizando a descentralização, a Constituição de 1988 não garantiu os instrumentos necessários para a efetiva autonomia local, o que só ocorreu em 2001, 13 anos depois, com a criação do Estatuto da Cidade aprovado como lei de nº 10.527 em 10/07/2001. Neste estatuto foram regulamentados os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 que tratam dos “instrumentos de política urbana municipal” e das “diretrizes gerais da política urbana”.

Em seu artigo 30, o Estatuto da Cidade, define o Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, ao qual ficaram subordinados o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual municipal³². Além disso, inovou quando garantiu e exigiu, explicitamente, a participação da sociedade nos processos de decisão sobre a gestão urbana e orçamentária municipal, através de audiências públicas e da publicização dos documentos e informações.

É em seu artigo 44 que estabelece “a gestão orçamentária participativa” efetivada através da realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, definindo que os mesmos só poderão ser aprovados pela Câmara Municipal após apreciação popular.

No capítulo IV, o Estatuto da Cidade identifica os instrumentos necessários para a “*gestão democrática da cidade*”, que devem ir além das audiências e consultas públicas, incluindo os debates, as conferências e as iniciativas populares – sendo essas relacionadas a projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano³³. Ainda no capítulo IV, indica a efetiva participação dos órgãos colegiados de política urbana.

O que se observa é que foi a partir do Estatuto da Cidade que efetivamente a gestão local se caracterizou como pacto urbano, passando a exigir uma efetiva participação dos conselhos municipais, do ministério público, das organizações governamentais e não-governamentais e dos diversos segmentos da sociedade civil organizada.

³² O plano diretor foi tornado obrigatório não somente para cidades com mais de vinte mil habitantes. O Estatuto da cidade incluiu aqueles municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, de áreas de especial interesse turístico, aqueles inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e aqueles onde o poder público municipal viesse a utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal (o parcelamento ou edificação compulsórios, o imposto progressivo no tempo e a desapropriação).

³³ Para dotar as gestões locais de instrumentos capazes de tornar as intervenções eficazes, foram estabelecidos os “*instrumentos da política urbana*” no artigo 4º, dentre os quais se destacam aqueles voltados ao planejamento, como o próprio plano diretor, o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), a lei orçamentária anual (LOA), os planos de desenvolvimento econômico e social, os planos, programas e projetos setoriais, o zoneamento ambiental, a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo e a gestão orçamentária participativa.

São vários³⁴ os estudos que analisam a diversidade de instrumentos de participação popular, como o Orçamento Participativo, os Conselhos Gestores, as ouvidorias, entre outros.

Cada instrumento de gestão pública compartilhada tem implicações positivas e negativas, entretanto é inegável o caráter de resgate de cidadania de cada um deles, já que na medida em que recolocam os atores sociais como cidadãos atuantes e participativos, não apenas nas discussões, fiscalização e elaboração de projetos, efetivam os interesses da sociedade, como de responsabilidade compartilhada.

Essa possibilidade de participação e com ela a co-responsabilidade, está presente na Constituição, o que por si só não garante a efetiva gestão pública participativa, mas regulamenta e legitima essa nova cidadania.

Assim, é inegável que os conselhos, comissões e comitês participativos, audiências públicas; a consulta pública, o orçamento participativo, o referendo e o plebiscito são instrumentos concretos para a implementação do diálogo entre Administração e sociedade, o que não significa que desempenhem efetivamente seus respectivos, legais e democráticos papéis.

Neste sentido, o capítulo 5.2 a seguir apresenta a situação atual da gestão pública participativa na cidade de Aracaju, capital de Sergipe, identificando a circunscrição em que o objeto de estudo dessa tese, os conselhos municipais de educação, se definiu como escolha de estudo.

Como foi identificada em outros momentos, a participação no Observatório de Gestão Pública Participativa da UFS, possibilitou o questionamento sobre os procedimentos e mecanismos de gestão pública participativa em Aracaju e permitiu definir o Conselho Municipal de Educação como foco específico na tentativa de

³⁴ ABERS (2009); AVRITZER (2003); AZEVEDO S., GUIA V (2001); BUARQUE (1999); CALDERÓN (2002); PERISSINOTTO e FUKS (2002; 2006); CÔRTEZ, S. M. V. (2002); DAGNINO, E. (2002; 2006); DIAS (2000); DUTRA, O.; BENEVIDES, M. V (2001); FUKS (2005); GENRO, T.; SOUZA (2001); GRAZIA; RIBEIRO (2003); GOHN (2001, 2004, 2005, 2006); GOULART (2006); HOUTZAGER; GURZA LAVALLE; ACHARYA (2004); LAVALLE; CASTELLO (2009); LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO (2006); LÜCHMANN (2007, 2008); LUBAMBO; COUTINHO (2004, 2006); LUBAMBO; COÊLHO (2005); MARQUES, HANSEN et alii (2006); MARQUES (2005); MARQUES, V. T.; MENESES, N. et alii (2008); MILANI (2007); OLIVEIRA (2008); PIRES (2001); RAICHELIS (2006); SANO (2003); SANTOS (2003); SOUZA (2005); TEIXEIRA, E. C (1996); TEIXEIRA (2004); VITALE (2004a; 2004b); VITULLO (2000).

compreender os fenômenos na especificidade de Aracaju e posteriormente de sua relação com os outros conselhos municipais do estado de Sergipe.

3.2. A gestão pública participativa em Sergipe

Na Constituição Estadual de Sergipe de 05 de outubro de 1989 é possível identificar algumas prerrogativas da participação popular que viabilizam a gestão pública participativa. Elas se constituem em: Iniciativa Popular; Conferências de Saúde; Conselhos Gestores; Plebiscitos e Referendos.

Sobre Conselhos Gestores, a Constituição Estadual Sergipana de 05 de outubro de 1989 dispõe sobre os seguintes conselhos e suas especificidades: Conselho de Justiça Militar; Conselhos de Defesa e Segurança da Comunidade; Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana; Conselho Estadual de Educação; Conselho Estadual de Cultura; Conselho Estadual do Meio Ambiente; Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia; Conselho Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor.

Aqui interessa tratar³⁵, apenas sobre o conselho estadual de educação, tendo em vista a relação que será estabelecida na discussão sobre os conselhos municipais de educação do estado sergipano.

O Artigo 220 da Constituição Estadual de Sergipe normatiza e orienta que as atividades educacionais caberão ao Conselho Estadual e aos Conselhos Municipais de Educação, excetuando-se a competência de outros órgãos, legalmente instituídos. Em seu parágrafo 1º define que o Conselho resguardará a representatividade dos sistemas administrativos do ensino, com representantes do ensino público, proporcional à participação das administrações estadual, federal e municipal nos diversos graus de ensino, assegurada representatividade da rede privada de um terço de seus membros, com mandato de quatro anos, permitida uma recondução.

Também define o Artigo 220 em seu parágrafo 2º que deve se observar lei específica para dispor sobre a forma de indicação dos membros do Conselho Estadual de Educação.

³⁵ Para ver a caracterização sobre os instrumentos de gestão pública do Estado de Sergipe, pode ser consultado o anexo 03.

O instrumento jurídico que cria o Conselho Estadual de Educação é a LEI Nº 1.377 de 30 de março de 1966, que altera a dispositivos da Lei n. 1.190, de 5 de junho de 1963, que dispõe sobre o Conselho Estadual de Educação. Além dessa, outras Leis tratam sobre o Conselho Estadual de Educação. São elas:

- a LEI Nº 1823 de 14 de dezembro de 1973 que reorganiza o Conselho Estadual de Educação;

- a LEI Nº. 2.305 de 12 de dezembro de 1980 que dispõe sobre a reorganização do Conselho Estadual de Educação;

- a LEI Nº 2.501 de 03 de setembro de 1984 que altera dispositivos da Lei nº 2.305, de 12 de dezembro de 1980, que dispõe sobre a reorganização do Conselho Estadual, e dá outras providências;

- a LEI Nº 2.656 de 08 de janeiro de 1988 que dispõe sobre a reorganização do Conselho Estadual da Educação;

- a LEI Nº 5.497 de 23 de dezembro de 2004 que trata sobre a obrigatoriedade do Conselho Estadual de Educação estabelecer e normatizar as Diretrizes Operacionais, para a inclusão nos currículos da Educação Básica das Redes Pública e Particular do Estado de Sergipe o ensino obrigatório da temática "História e Cultura Afro-Brasileira e Africana", conforme a Lei Federal 10.639 de 09 de janeiro de 2003 e dá outras providências.

3.3. A gestão pública participativa em Aracaju - SE

As múltiplas razões do crescente interesse pela introdução da participação cidadã na gestão pública local, tanto na América Latina quanto na Europa ocidental, dizem respeito à crise de credibilidade da democracia representativa marcada pela apatia política dos eleitores, considerável descaso popular por assuntos públicos, significativas taxas de abstenção eleitoral (nos casos em que o voto não é obrigatório), bem como níveis elevados de corrupção na administração pública. Há uma demanda claramente formulada por atores da sociedade civil em prol da renovação das relações governo-sociedade e de uma redefinição da representação política, uma vez que a representação tradicional se encontra cada vez mais distante da vontade dos representados.

Carlos Milani, ANPOCS 2005.

Cada município tem como principal instrumento legal definidor dos mecanismos de participação popular a Lei Orgânica do Município que tem as mesmas características de uma Constituição. Por assim se caracterizar, compete à Lei Orgânica delimitar a organização política e administrativa do Município, identificando o sistema de gestão que deve atender aos pressupostos da descentralização e da participação popular.

Cada Lei Orgânica deve dispor a respeito das diretrizes que deverão ser observadas para a instituição dos conselhos de gestão de políticas setoriais (saúde, educação, habitação e política urbana) identificando se os mesmos devem ser deliberativos ou consultivos, se devem ser paritários ou tripartites, se os representantes da sociedade devem ser eleitos ou indicados.

É na Lei Orgânica que estão regulamentados os assuntos que podem ser objeto de referendo ou plebiscito, onde estão dispostos os procedimentos para a utilização da iniciativa popular, estão indicadas as matérias legislativas que obrigatoriamente devem ser submetidas a audiências e consultas públicas, como por exemplo, o plano diretor da cidade³⁶.

³⁶ O plano diretor da cidade, como o principal instrumento da política urbana, cumpre um papel essencial para o estabelecimento da gestão democrática. Cabe ao plano diretor definir um sistema de planejamento participativo visando a integração dos órgãos gestores (conselhos municipais) e as políticas setoriais com os órgãos (subprefeituras e conselhos de bairros quando houver) e as políticas

Os Municípios a partir da legislação federal devem ter legislações próprias e nelas podem estabelecer os conselhos de gestão de políticas setoriais de saúde, educação, assistência social, da criança e do adolescente, assim como outros. Os Municípios têm autonomia para constituir outros conselhos gestores e o que se infere das leituras realizadas é que os municípios de porte médio ou grande criaram conselhos de habitação, desenvolvimento ou política urbana, transporte, e do meio ambiente, além daqueles quase que obrigatórios a todas as cidades – em função das leis que definem como condição prévia para o repasse de verba, a existência de determinados conselhos, como os casos de saúde, educação etc. Alguns municípios também constituíram conselhos municipais na área de direitos humanos e segurança pública.

Além dos conselhos gestores, ou conselhos municipais, são instrumentos de participação popular característicos de municípios, as audiências e consultas públicas, conferências definidas por órgãos municipais, a Iniciativa popular de projetos de lei, plebiscito e referendo, assim como o que chamam de Gestão Orçamentária participativa.

Em Aracaju, a lei orgânica municipal de 05 de abril de 1990, apresenta instrumentos de participação popular e o incentivo à implementação da democracia participativa no município. Em seu artigo 3º, parágrafo 1º inciso II chama a atenção para o exercício da soberania popular através da participação da sociedade em órgãos colegiados e no inciso IV para as ações fiscalizadoras sobre a administração pública. Além disso, em seu artigo 4º reconhece, protege e estimula as organizações sociais como representantes de interesses que incorporam o trabalho de edificação, consolidação e defesa da sociedade democrática.

Outra composição relevante da lei orgânica municipal de Aracaju está em seu Artigo 51, que define que o Município pode criar através de lei complementar, Conselhos Municipais objetivando estabelecer a participação da comunidade na administração pública.

regionalizadas necessárias na cidade. Metas e prioridades definidas no plano diretor para serem viabilizadas dependem de um processo integrado com a elaboração do orçamento municipal, de modo que os instrumentos e processos do orçamento participativo (quando houver) devem ser parte do sistema de planejamento participativo.

As finalidades dos conselhos municipais em Aracaju se constituem para auxiliar a administração na análise, planejamento e decisão das matérias de sua competência, sendo que os meios de funcionamento de cada um devem ser providos pelo Executivo, que definirá, em cada caso, atribuições, organização, composição, funcionamento, forma de nomeação dos titulares e suplentes, assim como o prazo dos respectivos mandatos.

Um aspecto interessante na composição dos conselhos municipais em Aracaju, e previsto em sua lei orgânica, refere-se à participação nos Conselhos do Município se constituir como gratuita e serviço público relevante, com exceção dos conselhos colegiados que deliberem em nível de recursos administrativos em grau de 2ª instância³⁷.

Além disso, há outros temas relevantes que versam sobre a gestão pública participativa na lei orgânica, e sobre eles apresenta-se a seguir um quadro resumo.

³⁷ Os conselhos/colegiados que tratem de definições orçamentárias.

Quadro nº 01 – Temas e instrumentos definidos na Lei Orgânica de Aracaju

Temas e instrumentos de gestão pública participativa	Resumo	Regulamentação
Conselho Municipal Popular	Órgão de consulta e assessoramento do Prefeito	Artigo 52
Consultas populares	Consultas populares para decidir assuntos de interesse do Município, de Bairro ou Distrito	Artigo 63
Iniciativa popular	A Lei Orgânica poderá ser emendada por iniciativa popular mediante proposta de emenda subscrita por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado do Município.	Artigo 103 e 104
Veto popular e projetos de lei		Artigo 104 § 1º e 2º
Gestão democrática	Política de desenvolvimento urbano: gestão democrática e incentivo à participação popular na formação e execução de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, como forma reconhecida do exercício da cidadania.	Artigo 183
Plano Diretor	Mediante inclusive audiência públicas, deve promover a ampla participação popular por meio de associações comunitárias, entidades profissionais, diretórios de partidos políticos, sindicatos e outras representações locais.	Artigo 223
Participação popular	É assegurada a, também na discussão de projetos de impacto urbano e ambiental e nos Conselhos que instituírem, para fiscalizar a atuação das entidades municipais, gestoras de serviços públicos e equipamentos urbanos e comunitários.	Artigo 224
Gestão democrática do sistema de transporte urbano	Assegurar, mediante participação comunitária no planejamento e no controle.	Artigo 237
Fiscalização orçamentária na definição de tarifas de transporte público	É assegurado à entidade representativa da sociedade civil, à Câmara e à população, o acesso aos dados informadores da planilha de custos, bem como a elementos de metodologia de cálculos, parâmetros e coeficientes técnicos.	Artigo 241
Participação deliberativa e de controle – Conselho Municipal de Saúde	Participação, em nível de decisão, de entidades representativas de usuários e de profissionais de saúde na formulação gestão e controle da política municipal e das ações de saúde, através de constituição do Conselho Municipal de Saúde, de caráter deliberativo e paritário.	Artigo 289
Fiscalização de recursos financeiros do sistema municipal de saúde assim como instituição de novos serviços	Os recursos financeiros do Sistema Municipal de Saúde estarão subordinados ao planejamento e controle do Conselho Municipal de Saúde	Artigo 291

Temas e instrumentos de gestão pública participativa	Resumo	Regulamentação
Conferência e o Conselho Municipal de Saúde.	Instâncias colegiadas, de caráter consultivo e deliberativo.	Artigo 294
Democratização do acesso popular aos benefícios do desenvolvimento científico e tecnológico		Artigo 298
Gestão participativa e democrática do ensino público municipal e Conselhos Escolares	Participação efetiva de todos os segmentos sociais envolvidos no processo educacional, ficando, para esse fim, instituído o Conselho Escolar em cada unidade educacional e a eleição da direção da escola.	Artigo 300, 317 e 318.
Conselho Municipal de Educação	Normatização e orientação das atividades educacionais competem ao Conselho Estadual de Educação e ao Conselho Municipal de Educação. Na composição do Conselho Municipal de Educação, a participação efetiva de todos os segmentos sociais envolvidos. Assegura a participação de todos os segmentos sociais envolvidos no processo educacional do Município, quando da elaboração do Orçamento Municipal de Educação.	Artigo 303, 316 e 319
Conselho Municipal do Menor	Definição da política de defesa do menor	Artigo 329
Conselho Municipal da Terceira Idade	Com funções de um órgão coordenador dos esforços isolados, e visando a traçar diretrizes de ação que incrementem as mais diversas atividades para a terceira idade, como: educacionais, esportivas, recreativas e outras, havendo representantes de grupos de idosos e técnicos que tenham especialização com a terceira idade	Artigo 330
Consultas populares	Versa sobre a prerrogativa das iniciativas	Emenda n.º 016/15/06/94 "Artigo 63 –
Caracterização das representações no Conselho Municipal de Educação		

Fonte: Elaborada pela autora a partir da Lei Orgânica de Aracaju de 05 de abril de 1990.

Não obstante as obrigações definidas em sua Lei orgânica, Aracaju desenvolveu outros instrumentos de gestão pública participativa que foram identificados pelo Observatório de Gestão Pública Participativa da Universidade Federal de Sergipe – OGPP/UFS, em projeto financiado pela Pró-reitoria de Extensão – PROEX daquela Universidade, entre junho de 2007 e agosto de 2008.

Os dados sobre esses instrumentos de gestão participativa referem-se aos mandatos municipais entre 2001-2004 e 2005-2008 e proporcionaram o interesse em investigar mais detalhadamente o Conselho Municipal de Educação e posteriormente a ampliação desses para os conselhos municipais de educação do estado de Sergipe. Sobre essas questões uma discussão será realizada no próximo capítulo desta tese.

O trabalho realizado pela equipe do OGPP/UFS, identificou que o corpo técnico administrativo da Prefeitura Municipal de Aracaju (Secretários Municipais, Assessores, técnicos) não tem clareza sobre quais são e como funcionam os instrumentos de gestão pública participativa no município de Aracaju, definidos pela equipe do Observatório como práticas participativas.

Em 19 órgãos municipais que constituem a administração municipal aracajuana, o OGPP elaborou um quadro que demonstra a correlação entre a percepção dos técnicos da Prefeitura de Aracaju sobre suas práticas participativas e os efetivos instrumentos de gestão compartilhada entre o executivo municipal e a população aracajuana.

Dos 19 órgãos municipais foram identificadas práticas participativas efetivas apenas em 11 deles: Secretaria Extraordinária de Participação Popular – SEPP; Empresa Municipal de Serviços Urbanos – EMSURB; Secretaria Municipal de Comunicação Social – SECOM; Secretaria Municipal de Educação – SEMED; Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania – SEMASC; Secretaria Municipal de Saúde – SMS; Empresa Municipal de Obras e Urbanização – EMURB; Secretaria Municipal de Governo – SEGOV; Secretaria Municipal de Planejamento - SEPLAN; Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito – SMTT; Gabinete do Prefeito.

Detalhamento que correlaciona a compreensão e conhecimento das práticas participativas pelos técnicos, e a real configuração dessas práticas, são apresentadas a seguir:

Quadro nº 02 - Análise das Práticas Participativas Identificadas X Práticas Participativas Efetivas

Nº	Órgão Municipal	Nº de Práticas Participativas identificadas pelos técnicos	Nº de Práticas Participativas efetivas	Identificação das Práticas Participativas Efetivas	Observações
01	Empresa Municipal de Obras e Urbanização – EMURB	01	01	1- Canal de denúncias sobre questões relativas aos serviços urbanos.	A Emurb também indicou as ações realizadas por sua assessoria de comunicação
02	Empresa Municipal de Serviços Urbanos – EMSURB	01	01	1- SAC	Serviços de atendimento on-line e por telefone. Somente serviços de atendimento ao cidadão
03	Fundação Municipal de Cultura Turismo e Esportes – FUNCAJU	00	00	Não há	Pesquisado no site da prefeitura pois não conseguimos realizar as entrevistas.
04	Fundação Municipal do Trabalho – FUNDAT	03	00	Não há	Na realização das entrevistas as práticas participativas indicadas anteriormente durante o levantamento de dados, são redefinidas pelos informantes como não sendo práticas de gestão participativa.
05	Guarda Municipal GMA	Não identificado	00	Não identificado	Somente apoio técnico às outras Secretarias
06	Instituto de Previdência do Município de Aracaju – AJUPREV	Não identificado	00	Não identificado	Somente apoio técnico às outras Secretarias
07	Procuradoria Geral do Município	Não identificado	00	Não identificado	Somente apoio técnico às outras Secretarias
08	Secretaria Municipal de Administração – SEMAD	Não identificado	00	Não identificado	Somente apoio técnico às outras Secretarias
09	Secretaria Municipal de Educação – SEMED	03 + 74	77	1 - Conselho Municipal de Educação; 2 - Conselhos Escolares (74 Conselhos); 3 - Conselho do Fundeb; 4 - Conselho da Merenda.	
10	Secretaria Municipal de Finanças – SEFIN	Não identificado	00	Não identificado	Somente apoio técnico às outras Secretarias

Nº	Órgão Municipal	Nº de Práticas Participativas identificadas pelos técnicos	Nº de Práticas Participativas efetivas	Identificação das Práticas Participativas Efetivas	Observações
11	Secretaria Extraordinária de Participação Popular – SEPP	04	04	1 – Plenárias; 2 – Conselho Municipal do Orçamento Participativo; 3 - Fórum de Delegados; 4 - Departamento de Relacionamento com a Comunidade – DCR.	Não foi possível obter informações mais detalhadas sobre o funcionamento do Dept. de Relacionamento com a Comunidade
12	Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania – SEMASC	12	14	1- Centro de Referência Especializado da Assistência Social; 2- Conselho Municipal da Mulher; 3- Conselho Municipal da Pessoa Portadora de Deficiência; 4- Conselho Municipal da Terceira Idade; 5- Conselho Municipal de Assistência Social; 6- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; 7- Conselho Municipal de Políticas Públicas para drogas e álcool; 8- Conselho Municipal de Segurança Alimentar; 9- Conselho Intergestor do Programa Bolsa Família – CIPBF 10- 1º Conselho Tutelar; 11- 2º Conselho Tutelar; 12- 3º Conselho Tutelar; 13- 4º Conselho Tutelar; 14- 5º Conselho Tutelar.	Das 12 práticas participativas indicadas pelos técnicos da SEMASC, apenas 02 são efetivos mecanismos de participação. As outras 12 práticas aqui indicadas foram identificadas pela equipe em cruzamento de dados da internet e documentos fornecidos por outros órgãos.
13	Secretaria Municipal de Comunicação Social – SECOM	02	01	1- Fala cidadão.	

Nº	Órgão Municipal	Nº de Práticas Participativas identificadas pelos técnicos	Nº de Práticas Participativas efetivas	Identificação das Práticas Participativas Efetivas	Observações
14	Secretaria Municipal de Controle Interno – SEMCI	Não identificado	00	Não identificado	
15	Secretaria Municipal de Governo – SEGOV	02	00	1 - Conselho Municipal de Defesa do Consumidor; 2 - Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana.	Dados encontrados nos arquivos da SEGOV
16	Secretaria Municipal de Planejamento – SEPLAN	03	03	1 – Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia; 2 – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental; 3 – Conselho Municipal de Habitação.	Dados obtidos em pesquisas da internet e em documentos fornecidos por técnicos da SEGOV
17	Secretaria Municipal de Saúde - SMS	03	45	1 – Ouvidoria; 2 - Conselho Municipal de Saúde; 3 – Conselhos locais de saúde:43.	
18	Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito – SMTT	02	01	1- Ouvidoria.	Uma prática identificada foi a Ouvidoria. A outra nomeada “Disk trânsito” pode ser entendida como um instrumento dentro da ouvidoria. Não há identificação formal da Ouvidoria no site da prefeitura. Existe o sistema on-line de Reclamações e solicitações; acompanhamento de contestações; relatórios de atividades da Secretaria; dados estatísticos e atendimento ao cliente.
19	Gabinete do Prefeito	Não identificado	01	1 - Conferência da Cidade.	Realização da Prefeitura
19 órgãos		110	150 práticas participativas: 140 são Conselhos; 02 são ouvidorias e 08 outras práticas.		

Fonte: OGPP/UFS, 2008.

Como está apresentado no quadro anterior os técnicos da Prefeitura Municipal de Aracaju identificaram a existência e 110 Práticas Participativas, o que não foi configurado pelos estudos e pesquisas do OGPP que caracterizaram como tais, apenas 94 das 110 práticas de participação popular.

Além dessas 94 práticas participativas a equipe do OGPP, pesquisando documentos fornecidos pelos próprios técnicos da Prefeitura de Aracaju e cruzando informações alocadas no site da Prefeitura, descobriu que havia em 2008, na Prefeitura Municipal de Aracaju, 150 práticas participativas como indicadas no quadro que segue:

Quadro nº 03 - Caracterização das Práticas Participativas Efetivas no Município de Aracaju – SE (2007-2008)

Nº	Órgão Municipal com efetivas práticas participativas	Identificação das Práticas Participativas Efetivas	Caracterização das Práticas
01	Empresa Municipal de Obras e Urbanização – EMURB	Canal de denúncias sobre questões relativas aos serviços urbanos.	Fiscalização, controle e denúncias.
02	Empresa Municipal de Serviços Urbanos – EMSURB	SAC	Fiscalização, controle e denúncias.
03	Secretaria Municipal de Educação – SEMED	Conselho Municipal de Educação;	Co-gestão
		Conselhos Escolares (74 Conselhos);	Co-gestão
		Conselho do Fundeb;	Co-gestão
		Conselho da Merenda	Co-gestão
04	Secretaria Extraordinária de Participação Popular - SEPP	Plenárias;	Co-gestão
		Conselho Municipal do Orçamento Participativo;	Co-gestão
		Fórum de Delegados;	Co-gestão
		Departamento de Relacionamento com a Comunidade – DCR	Fiscalização, controle e denúncias.
05	Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania – SEMASC	Centro de Referência Especializado da Assistência Social;	Fiscalização, controle e denúncias.
		Conselho Municipal da Mulher;	Co-gestão
		Conselho Municipal da Pessoa Portadora de Deficiência;	Co-gestão
		Conselho Municipal da Terceira Idade;	Co-gestão
		Conselho Municipal de Assistência Social;	Co-gestão
		Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;	Co-gestão
		Conselho Municipal de Políticas Públicas para drogas e álcool;	Co-gestão
		Conselho Municipal de Segurança Alimentar;.	Co-gestão
		Conselho Intergestor do Programa Bolsa Família – CIPBF	Co-gestão
		1º Conselho Tutelar;	Co-gestão
		2º Conselho Tutelar;	Co-gestão
		3º Conselho Tutelar;	Co-gestão
		4º Conselho Tutelar;	Co-gestão
5º Conselho Tutelar	Co-gestão		
06	Secretaria Municipal de Comunicação Social – SECOM	Fala cidadão.	Fiscalização, controle e denúncias.
07	Secretaria Municipal de Governo – SEGOV	Conselho Municipal de Defesa do Consumidor;	Co-gestão
		Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana.	Co-gestão

Nº	Órgão Municipal com efetivas práticas participativas	Identificação das Práticas Participativas Efetivas	Caracterização das Práticas
08	Secretaria Municipal de Planejamento - SEPLAN	Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia;	Co-gestão
		Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental;	Co-gestão
		Conselho Municipal de Habitação.	Co-gestão
09	Secretaria Municipal de Saúde - SMS	Ouvidoria;	Fiscalização, controle e denúncias.
		Conselho Municipal de Saúde	Co-gestão
		Conselhos locais de saúde: 43	Co-gestão
10	Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito – SMTT	Ouvidoria	Fiscalização, controle e denúncias.
11	Gabinete do Prefeito	Conferência da Cidade.	Co-gestão
11 órgãos com práticas participativas		150 práticas participativas	143 práticas de co-gestão e 07 práticas de Fiscalização, controle e denúncias.

Fonte: OGPP/UFS, 2008.

Como pode ser analisado no próprio quadro acima, o Observatório, além de cruzar os dados fornecidos pela Prefeitura com os resultados do levantamento de dados e as entrevistas realizadas pela equipe³⁸ e documentos oficiais, elaborou uma distinção entre as práticas participativas de co-gestão, daquelas caracterizadas como de fiscalização, controle e denúncia.

As práticas de co-gestão se diferenciam das de fiscalização, controle e denúncia, pela perspectiva básica de que nas primeiras há uma efetiva interferência dos cidadãos na tomada de decisões e na proposição de políticas públicas. Ou seja, os cidadãos contribuem de forma direta na gestão municipal. Nas práticas de fiscalização, controle e denúncia, os cidadãos participam de forma indireta fornecendo subsídios para os gestores. (MARQUES, V.T; MENESES, N.; BARRETO JUNIOR, E., 2008, p.37)

A análise dos dados e o próprio processo de coleta de dados, aplicação de questionários e realização de entrevistas junto ao executivo local de Aracaju permitiu à equipe do OGPP identificar aspectos positivos e negativos dentro da Gestão Municipal da capital sergipana.

A equipe do OGPP chamou a atenção para a existência de uma Secretaria Extraordinária de Participação Popular (SEPP)³⁹, e que não congrega todas as práticas participativas da Prefeitura. Além disso, essa secretaria não tem o registro das práticas participativas de outros órgãos da prefeitura e não possui dados organizados sobre as ações de sua própria Secretaria. Não há assim, uma sistematização sobre os instrumentos de gestão pública participativa, o que impede o próprio acompanhamento das práticas participativas existentes, visto que nenhum outro órgão ou setor da prefeitura realiza esse acompanhamento.

A SEPP organiza o funcionamento do Orçamento Participativo - OP, em suas instâncias de co-gestão (Conselho do Orçamento Participativo e Plenárias), fiscalização e controle (Conselho e Fórum de Delegados). Mas essas instâncias do OP

³⁸ Ver anexo 04.

³⁹ A SEPP é uma secretaria sem dotação orçamentária própria, conforme MARQUES, Verônica. T. (Coord.) (2004), *Democracia e Participação Popular*. O Orçamento Participativo em Aracaju (2001-2004). Aracaju: UNIT/FAP-SE. 104p.

não caracterizam adequadamente o papel participativo da gestão municipal. Mesmo os dados sobre o próprio OP não estão sistematizados.

Além disso, não há uma divulgação contínua, ou mesmo pontual que atinja a sociedade identificando os resultados obtidos a partir da participação popular proporcionada por suas diferentes instâncias. Os 140 conselhos, identificados em julho de 2008 pela equipe do Observatório, são desconhecidos pela maior parte dos técnicos da própria Prefeitura, o que sinaliza para o desconhecimento da população aracajuana sobre a os mesmos.

Isso se confirma não apenas pela rara alocação de notas ou propagandas, mas principalmente pela ausência de dados dos Conselhos no próprio site da Prefeitura. No site institucional da Prefeitura de Aracaju, há a indicação de 05 conselhos tutelares e dos seguintes conselhos: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA; Conselho Municipal de Segurança Alimentar; Conselho Municipal da Pessoa Portadora de Deficiência; Conselho Municipal da Terceira Idade, Conselho Municipal da Mulher.

Em relação a esses conselhos, apenas alguns têm a identificação do órgão municipal ao qual está vinculado, enquanto outros, não têm qualquer informação. Mesmo nos casos em que no site do órgão há a indicação sobre a existência do Conselho, não há detalhes sobre os mesmos, ou as informações são incompletas e não estimulam a percepção da sociedade sobre sua função de fiscalização e co-gestão pública.

São raros os conselhos pesquisados que têm informações mínimas disponíveis para um adequado acompanhamento por parte da sociedade. Informações sobre previsão da próxima conferência (que deve ocorrer em média a cada dois anos), além do cronograma e local das reuniões, permitem a efetiva transparência, necessária às práticas participativas, mas não são publicizados.

Dados significativos para a efetiva *accountability* e acompanhamento da sociedade não são disponibilizados para a população. Informações como o nome do presidente do conselho e a entidade que representa; membros e suas respectivas entidades; pessoa de contato em cada conselho que deve viabilizar o envio e

recebimento de informações que visem facilitar os encaminhamentos dirigidos ao conselho; regimento interno e o instrumento jurídico de sua criação.

Outro aspecto relevante indicado pelo OGPP se referiu às ouvidorias municipais. Em julho de 2008 havia apenas 02 ouvidorias oficiais em funcionamento, sendo elas a da Secretaria Municipal de Saúde – SMS e da Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito - SMTT.

Além das ouvidorias e dos conselhos, o OGPP ressaltou a presença de outros instrumentos de participação em órgãos da prefeitura: os canais de denúncia da EMURB, o “Fala cidadão” da SECOM, o “Disk trânsito” da SMTT, os Serviços de atendimento ao cidadão da ENSURB e o Centro de Referência Especializado da Assistência Social da SEMASC.

Apesar da existência dessas práticas, o Observatório chama a atenção para a falta de evidências sobre a efetiva eficácia dessas práticas. Além de uma burocratização na realização das mesmas, a falta de organização no registro das demandas compromete o sistema.

A falta de divulgação destas práticas resulta em uma falta de conhecimento por parte da população de seus direitos perante a gestão pública participativa, reflete o baixo incentivo do executivo municipal para que a população tenha acesso às informações sobre a gestão participativa, o que em conjunto com outros fatores desfavorece o envolvimento da sociedade com o processo.

Mesmo com todas essas questões é possível identificar que a existência de instrumentos de gestão pública participativa permite a ampliação da democracia. Em Aracaju há práticas participativas, entretanto, o modelo proposto, caracterizado pela ausência de um processo contínuo de fiscalização, sensibilização e conscientização dos indivíduos aracajuanos, pode comprometer os resultados já alcançados e investimentos realizados.

É preciso incentivar a continuidade nas mudanças iniciadas com a criação dos Conselhos municipais, o Orçamento Participativo e as ouvidorias, no intuito de viabilizar uma efetiva transformação da cultura política na sociedade. E as condições precíguas para que essa cultura se institua se pautam em processos de avaliação das

práticas participativas, de divulgação continuada sobre direitos e deveres, e incentivos para exercer a participação na gestão de sua cidade.

CAPÍTULO IV

CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: DILEMAS ENTRE TEORIA E PRÁTICA

4.1. Características e funções dos Conselhos Municipais de Educação

Com a descentralização reduzida à municipalização induzida, os municípios passam a constituir a base do desenvolvimento das políticas públicas e de serviços sociais essenciais ao bem-estar da população. Tanto a sociedade organizada através dos movimentos sociais, sindicatos, associações, organizações não governamentais, dentre outros, quanto agentes do próprio aparato estatal passam a entender o município como *locus* privilegiado na criação de condições concretas, para a geração de possibilidades inovadoras na gestão pública, permitindo aprofundar e consolidar a democracia no Brasil. Sob essa expectativa, a municipalização transfere não apenas responsabilidades e encargos federais aos municípios, mas, sobretudo, coloca a materialização da inovação da gestão pública, na medida em que a legislação pertinente a cada área de políticas públicas passa a prever a inclusão de setores organizados da sociedade no processo de tomada de decisão. Em geral, todos compartilham a idéia de que formatos institucionais, como conselhos, inauguram uma nova forma de gestão das políticas públicas e garante sua democratização.

Oliveira (2008, p.97)

O Conselho Gestor de forma mais ampla e o Conselho Municipal de Educação, de forma específica, são considerados como formas de organização administrativa que possibilitam a participação do povo na gestão das políticas públicas, configurando-se como órgão administrativo com representação paritária entre sociedade civil e poder público.

Os conselhos gestores têm função muito importante dentro da gestão pública participativa, já que na teoria devem regulamentar as ações dos órgãos aos quais estão vinculados, deliberando ou não, reivindicações feitas pela população e pelas demandas elencadas em cada reunião de conselho. De forma geral, os conselhos têm caráter deliberativo e co-gestor, podendo também ter função mobilizadora, fiscalizadora e consultiva.

De acordo com Marques, Meneses e Barreto Junior (2008) o primeiro passo para garantir o papel de deliberação e co-gestão está no instrumento jurídico que legaliza a criação de cada conselho, viabilizando garantia legal para funcionarem. Entretanto, a existência legal dos conselhos não garante a efetiva ação destes organismos públicos de acompanhamento e controle.

O papel dos conselhos, como instrumento para o controle popular da gestão pública, permite que os cidadãos se integrem à co-gestão administrativa, identificando e contribuindo na constituição de políticas públicas que levam em consideração cada realidade representada. Os conselhos possibilitam o monitoramento da gestão pública e funcionam inequivocamente como canais de comunicação viabilizando a transparência da gestão pública.

De acordo com a Controladoria Geral da União - CGU (2008),

os conselhos são instâncias de exercício da cidadania, que abrem espaço para a participação popular na gestão pública. Nesse sentido, os conselhos podem ser classificados conforme as funções que exercem. Assim, os conselhos podem desempenhar conforme o caso, funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria.

A CGU indica como fiscalizadora, a função onde os conselhos realizam o controle e acompanhamento das ações de gestão dos governantes. Nessa função os conselhos realizam o acompanhamento da execução das políticas públicas e a verificação do cumprimento da legislação, podendo solicitar esclarecimentos aos responsáveis, denunciar aos órgãos fiscalizadores, ou aplicar sanções, previstas na lei, em caso de descumprimento.

A literatura sobre as funções dos conselhos municipais, assim como a pesquisa realizada com os Conselhos Municipais em Aracaju permitiram verificar que a função fiscalizadora, especificamente nos Conselhos Municipais de Educação em Sergipe, se atrela apenas à fiscalização do funcionamento das escolas, além de denúncias e processos encaminhados pelas próprias escolas. Esses dados poderão ser melhor visualizados no quinto capítulo que trata especificamente dos Conselhos Municipais de Educação em Sergipe.

Já a função mobilizadora caracteriza-se pelo estímulo à contribuição da sociedade civil para formular e divulgar a importância da participação popular na gestão pública. Ao chamar a atenção da sociedade para os canais de denúncia, ao explicar o papel de deliberação e fiscalização dos conselhos, a sociedade estará recebendo estímulos para participar através do acompanhamento das ações

governamentais e no controle da oferta de serviços, conforme Marques, Barreto Junior et alli (2008).

Infelizmente, a função de mobilização dos Conselhos Municipais de Educação em Sergipe é muito frágil, sendo uma das funções que menor efetividade tem no desenvolvimento dos trabalhos dos conselhos. Conforme será possível identificar no quinto capítulo, a função mobilizadora tem sido executada de forma mais ampla, apesar de pontual, pela coordenação estadual da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação em Sergipe.

A função deliberativa é entendida pelos estudiosos como a função onde efetivamente se dá a participação dos conselhos⁴⁰. Essa função de deliberação se caracteriza pela tomada de decisões, seja sobre estratégias a serem usadas pela administração, seja pelo estabelecimento de leis, pela autorização de caráter transitório para o funcionamento do Ensino Fundamental, em escolas que devem ter prazo determinado para cumprir determinados requisitos, seja fixando normas para as instituições de Educação públicas e privadas integrantes do sistema municipal.

Como função deliberativa dos Conselhos Municipais de Educação, a participação ocorre pela disposição de normas gerais de avaliação, recuperação, freqüências e ausências, matrícula, transferência e adaptação, além de instituir normas para o cadastramento de mantenedores de estabelecimentos privados de Educação Infantil do Sistema Municipal de Ensino, processos de regularização do aluno e incorporação das normas dos Conselhos Nacional e Estadual. Geralmente, a partir da análise e discussão sobre matérias de sua área de atuação, os conselhos deliberam sobre a questão, apresentando suas propostas ao executivo.

Os conselhos que têm essa função também elaboram normas complementares e interpretam a legislação e as normas de sua área de atuação. Detalhes mais específicos sobre a função deliberativa dos Conselhos Municipais de Educação em Sergipe poderão ser verificados nos próximos capítulos desta tese.

Já a função consultiva dos conselhos, se realiza por sugestões e opiniões para os gestores em relação a determinadas políticas públicas, e também como respostas de

⁴⁰ Ver Tatagiba (2002), Oliveira (2008), Bordignon (2007 e 2009).

consultas que lhe são submetidas. Nos Conselhos Municipais de Educação em Sergipe, essa função consultiva se efetiva quando as escolas municipais necessitam de informações e orientações sobre processos administrativos, legislação e regularizações, assim como quando outros conselhos, como os conselhos tutelares, conselho da criança e do adolescente, ou o próprio Ministério Público necessita de orientações e precisa tirar dúvidas sobre questões de interesse mútuo. Também sobre essa questão será possível uma melhor discussão no próximo capítulo.

Pode-se ainda identificar uma outra função, exercida pelos conselhos gestores: a função propositiva. Esta função se delimita nas situações em que os conselhos emitem opinião e oferecem sugestões. Essas situações se caracterizam quando o Conselho participa da discussão e da definição de políticas e do planejamento, propostos pelo executivo municipal, sendo que na maioria das situações, essa função se constitui quando o executivo municipal necessita de algum parecer ou precisa de uma opinião mais técnica.

Um aspecto significativo precisa ser pontuado nesta discussão sobre o funcionamento dos conselhos. Mesmo os cidadãos que não são membros de conselhos gestores, podem acompanhar, cobrar, sugerir, propor e fornecer informações pertinentes à área de atuação de cada conselho. Entretanto, foi possível notar pela leitura das atas das reuniões do Conselho Municipal de Educação de Aracaju, assim como pela própria recepção dada inicialmente pelos técnicos do referido Conselho, que a participação da sociedade, seja nas reuniões do Conselho, seja na busca de informações sobre o funcionamento do mesmo, foi rara, se não inexistente, antes do processo de identificação dos dados iniciado em 2009 para o desenvolvimento desta tese.

Apesar de ser função da gestão pública (municipal, estadual ou federal) em sua respectiva instância tornar públicos os dados relativos a todos os conselhos existentes, não há uma divulgação adequada sobre a existência dos conselhos, suas funções e prerrogativas. Seja nos sites da Prefeitura, da Secretaria Municipal e/ou Estadual de Educação, não há como a sociedade ter acesso a identificação de dados essenciais como: Número de membros; Periodicidade de reuniões; Regulamento jurídico de criação do conselho; Cronograma e locais das reuniões do conselho; Atas ou resumo de pauta das reuniões; Número de telefone e/ou e-mail para contato; Lista de membros e

respectiva representação, bem como período de mandato. A falta de acesso a dados como esses prejudica essencialmente a prerrogativa democrática de participativa que se atribui aos conselhos de forma geral e aos Conselhos Municipais de Educação de forma específica.

Voltando à discussão sobre as funções dos conselhos, é importante salientar, que muitos dos recursos públicos de origem federal, são liberados apenas quando há, nos estados e nos municípios, conselhos gestores específicos a determinadas áreas de atuação, não só como os Conselhos de Educação, mas outros como o Conselho de Assistência Social, Conselho de Saúde etc.

Além desses conselhos que estão mais especificamente relacionados às esferas estadual e federal, também podem ser identificados, aqueles conselhos que, de acordo com Oliveira (2008),

(...) articulam ou acumulam funções executivas no âmbito do respectivo programa e dizem respeito a metas vinculadas ao provimento concreto de acesso a bens e serviços elementares ou metas de natureza econômica. Como exemplos deste tipo de conselhos situam-se os conselhos municipais de desenvolvimento rural, de alimentação escolar, de habitação, de emprego/trabalho, de distribuição de alimentos. (OLIVEIRA, 2008, p.105).

Outros conselhos, também relevantes, são os identificados como “conselhos temáticos”, existentes na esfera municipal, criados por iniciativa local ou estímulo estadual, associados ao grande movimento de idéias ou temas gerais⁴¹ que, por força de alguma peculiaridade de perfil político ou social, passam a compor a agenda do município. Esses tipos de conselhos, de acordo com Oliveira (2008), seguem, em regra, as características dos conselhos gestores, podendo, contudo, ter formatos diversificados sem vínculos formais com algum sistema ou legislação nacional. Podem ser caracterizados como conselhos temáticos os conselhos municipais de direito da mulher, de cultura, de esporte, de transporte, de patrimônio cultural, de urbanismos, promoção da igualdade racial, entre outros.

⁴¹ Draibe, op. cit., p. 1; 144 - Ver, Gohn, 2003, op. cit.; Teixeira, 1996, op. cit.

Assim, percebe-se que os conselhos gestores (que também são chamados por alguns estudiosos de conselhos políticos) são conselhos institucionalizados e ligados às políticas públicas estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais, ou seja, previstos na legislação, se constituindo em sua maioria, como obrigatórios. Estes conselhos são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano de formulação e implementação das políticas, na respectiva esfera governamental, complementando principalmente os instrumentos de planejamento e fiscalização das ações do executivo.

Neste grupo situam-se os conselhos de saúde, de assistência social, de educação, de direitos da criança e do adolescente, dentre outros. “Com o processo de descentralização das políticas sociais, promovido pelo governo federal esses conselhos tornaram peças centrais para municipalização dos serviços públicos e legalmente indispensáveis para o repasse de recursos federais para os municípios”. (OLIVEIRA, 2008, pp. 105 e 106)

Uma importante contribuição para a análise dos conselhos gestores foi dada por Tatagiba (2002) ao definir um Perfil dos Conselhos em seu trabalho sobre os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil⁴².

Para a autora (*Apud*, OLIVEIRA, 2008, p.109), alguns princípios fundamentais de funcionamento dos Conselhos são a participação e representação que se verificam na observação da diversidade e pluralidade, assim como na dinâmica interna e no processo decisório. Estes, a dinâmica e o processo decisório, são definidos pelas condições de funcionamento dos conselhos.

Sobre esses princípios de participação, de representação, dinâmica interna e processo decisório, apresenta-se a seguir, um quadro que identifica esses princípios enquanto ideais de forma comparada ao que pode ser observado nos dados encontrados em estudos de caso e consubstanciados pela tese Altair de Oliveira (2008).

⁴² TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil**. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. (47-103. 57p.)

Quadro Nº 04 - Princípios fundamentais de funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação: diferenças entre teoria e prática

Princípios	Características ideais	Características efetivas
Participação e representação: diversidade e pluralidade	<ul style="list-style-type: none">• Deve existir diversidade na composição social e institucional na composição dos conselhos, tanto da sociedade quanto do estado, além de paridade entre esses;• A representatividade deve ser institucional e não individual, sendo que a representação governamental deve ser constituída por responsáveis pelas áreas das políticas sociais e por outros que atuem em áreas afins, como o poder executivo, o poder legislativo, universidades e fundações, possibilitando que não haja apenas representantes do executivo municipal. Os representantes da sociedade civil devem representar setores e grupos organizados como associações de moradores, organizações não-governamentais, entidades filantrópicas, assistenciais, religiosas, movimento social, sindicais (sindicatos e associações profissionais) e patronais (entidades de classe e prestadoras de serviços);	<ul style="list-style-type: none">• Na maior parte dos casos, nos conselhos municipais de educação, o número de representantes do governo é maior que o da sociedade civil;• Os estudos demonstram que nos representantes do governo, a representatividade é efetivamente institucional, mas se caracteriza como política de governo e não como política de Estado, já que os indicados pelo prefeito prestam conta de suas atividades, deliberações e decisões. Em relação aos representantes da sociedade a representatividade é, em grande proporção, individual e não institucional, seja nos casos das representações dos movimentos sociais, das associações etc: não há efetivamente uma relação de mão dupla, onde os representantes levem as questões dos conselhos para seus órgãos, antes das decisões e mesmo depois delas. Há sérias dificuldades na formulação de critérios de participação no conjunto das entidades da sociedade civil, assim como uma fragilidade dos vínculos entre conselheiros com suas entidades ou órgãos públicos;

Princípios	Características ideais	Características efetivas
Participação e representação: diversidade e pluralidade	<ul style="list-style-type: none"> • A escolha dos representantes por parte do governo deve se constituir por órgãos ou setores da administração (direta ou indireta) indicados pelo chefe do poder executivo local (funcionários que ocupam cargos de chefia ou não, assessores, outros). Por parte da sociedade civil, a escolha dos representantes deve ser de membros das entidades, escolhidos por seus pares, em fórum próprio. A participação dos representantes da sociedade civil é voluntária, podendo ser substituída sempre que as organizações sociais assim decidirem; • Os mandatos devem ser periódicos e não deve haver remuneração para a participação nos conselhos, apesar de poderem receber em situações específicas e previstas em lei, algum tipo de ajuda de custo (auxílio transporte, alimentação, outros); 	<ul style="list-style-type: none"> • A participação dos representantes públicos é obrigatoriamente vinculada às funções dos cargos que ocupam e a troca desta representação (órgão, setores, pessoas) ocorre conforme o interesse e a vontade do prefeito. Já a escolha dos órgãos a terem representação, também é uma deliberação do executivo municipal, cabendo a estes órgãos escolhidos, definirem conforme sua própria decisão a indicação/votação/escolha do(s) representante(s) que participará (ao) do conselho municipal de educação. Outra questão relevante refere-se ao fato de que apesar da representação social da sociedade civil mostrar-se diversa, está limitada a segmentos sociais com maior capacidade de organização e presença na cena pública; • A maioria dos regimentos dos CME's permite uma recondução de mandato (que dura geralmente dois anos). Entretanto, constata-se que membros efetivos ou suplentes do CME se perpetuam nos conselhos, pois geralmente participam de mais de um órgão (seja da sociedade civil, seja do governo). Há uma diversidade nos CME's sobre a questão da remuneração: geralmente essa variação está ligada ao tempo de existência do Conselho no município e ao contato desse conselho com outras experiências de CME e modos de funcionamento;

Princípios	Características ideais	Características efetivas
Participação e representação: diversidade e pluralidade	<ul style="list-style-type: none"> • Os conselheiros deveriam representar a diversidade da sociedade, não apenas no que se refere aos órgãos da sociedade, mas à renda, escolaridade etc; • Deve haver pluralidade não apenas entre os membros do CME, mas no processo de funcionamento dos conselhos; • Os conselhos municipais de educação devem possuir técnicos capacitados e dotação orçamentária que viabilize a capacitação dos conselheiros; 	<ul style="list-style-type: none"> • Em geral os conselheiros apresentam maior renda e escolaridade em relação à média da população e são portadores de uma “cultura cívica” diferente da maioria da população (participação em atividades de caráter social e político, filiação partidária, grau de informações sobre os acontecimentos sociais em geral, capacitação técnica e política); • Há uma dificuldade dos atores em lidar com a pluralidade, seja pela resistência dos representantes da sociedade civil no reconhecimento da pluralidade constitutiva do Estado, seja na compreensão sobre a legitimidade da participação nos conselhos de outras entidades que não as da área da política específica; • Há uma variação entre os municípios /secretarias municipais que viabilizam a capacitação técnica dos seus conselheiros, explicada pela dotação orçamentária, maior experiências com instrumentos de gestão pública compartilhada, participação popular – exigência de capacitação pelos órgãos que constituem o CME. Além disso, a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, que têm coordenações regionais ativas, desenvolvem projetos de capacitação dos conselheiros, numa média de 1 vez ao ano, o que oportuniza a um conselheiro que idealmente tem o mandato de dois anos, duas capacitações. Entretanto, esses dados não estão suficientemente comprovados nas pesquisas realizadas até o momento.

Princípios	Características ideais	Características efetivas
<p>Dinâmica interna e processo decisório: condições de funcionamento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Os conselhos municipais de educação, em função de suas atividades fim, devem impreterivelmente ser subsidiados por técnicos legislativos, além de possuírem infra-estrutura mínima de funcionamento: lugar adequado para reuniões; equipamentos para registro e arquivamento de documentos, leis etc que definam uma memória das deliberações e decisões do CME; • Além disso, os CME's devem ser dotados de instrumentos de divulgação de suas ações, mobilização da sociedade e transparência de suas pautas, deliberações, decisões e conseqüências na política municipal de educação; • Os CME's devem ser conduzidos autonomamente, de forma que a presidência e outras funções que constituam o conselho se definam por votação entre os membros, proporcionando que não ocorra um controle do executivo sobre suas agendas, de forma que o Estado permita e viabilize a efetiva gestão pública participativa; 	<ul style="list-style-type: none"> • As condições técnicas administrativas não são adequadas: não há sistematização dos registros e os técnicos não têm preparo e/ou orientação suficiente para subsidiar, seja jurídica, analítica ou imparcialmente, os conselheiros municipais de educação. • Os conselhos municipais de educação e neles os seus técnicos, não são habilitados/ autorizados a publicizar as informações e dados do CME. Nem recursos humanos nem recursos tecnológicos possibilitam a divulgação e a mobilização da sociedade civil; • Não há uma efetiva autonomia dos conselhos municipais de educação. Os presidentes são geralmente os representantes do executivo municipal, e quando esta não é uma caracterização inerente aos regimentos internos dos conselhos é resultado da eleição dos pares que entendem ser mais fácil que o funcionamento dos conselhos se constitua sob a presidência de um conselheiro representante do executivo municipal;

Princípios	Características ideais	Características efetivas
<p>Dinâmica interna e processo decisório: condições de funcionamento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Os conselhos devem exercer sua função deliberativa; • Os conselhos devem exercer sua função fiscalizadora; • Os conselhos devem exercer sua função mobilizadora; • Os conselhos devem exercer sua função consultiva; 	<ul style="list-style-type: none"> • Há uma fragilidade nos processos de deliberação, em função do acúmulo de atividades voltadas à fiscalização de autorização e acompanhamento de funcionamento das escolas; • A função fiscalizadora se restringe aos procedimentos de autorização e acompanhamento de funcionamento das escolas. Raramente os conselhos municipais de educação participam do processo de fiscalização dos gastos, não participam da prestação de contas e não têm adequados instrumentos de fiscalização, já que não são canais de denúncias, ou instancias fiscalizadoras. Boa parte dos CME's não oportuniza aos conselheiros o acesso adequado às informações sobre o poder público dentro da política municipal de educação; • Há uma baixa, e em diversos casos, nenhuma atividade mobilizadora por parte dos conselhos e conselheiros. Além disso, há uma ausência de divulgação sobre as atividades e resultados das ações dos Conselhos; • A função consultiva raramente é ativada pelo executivo ou pela própria sociedade civil. No primeiro caso, em função das decisões de gabinete, e em outros, pela falta de conhecimento dos usuários das escolas municipais de educação e/ou da sociedade civil sobre a existência, prerrogativas e funções do CME;

Princípios	Características ideais	Características efetivas
Dinâmica interna e processo decisório: condições de funcionamento.	<ul style="list-style-type: none"> Os CME's devem ter dotação orçamentária própria para viabilizar a adequada capacitação de técnicos e conselheiros, além de possibilitar a manutenção de instrumentos adequados de gestão, divulgação e mobilização da sociedade. 	<ul style="list-style-type: none"> Os conselhos municipais de educação não possuem dotação orçamentária adequada à sua autonomia, estando as decisões que envolvem recursos, sempre controladas pelo executivo municipal – seja nas mãos do secretário de educação, seja nas mãos do prefeito.

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos textos de Teixeira (1996), Tatagiba (2002), Gohn (2003), Oliveira (2008), entre outros, e pelas pesquisas de campo sustentadas nas entrevistas, acompanhamento de reuniões dos conselhos municipais de educação e na leitura de atas, resoluções e pareceres.

Assim, levando-se em consideração o quadro analítico apresentado anteriormente, chama-se a atenção sobre os princípios de pluralidade e paridade para aquilo que Oliveira (2008) diz sobre a necessidade de se buscar

(...) garantir o mesmo peso (numérico e político) na composição dos conselhos tanto aos diferentes setores que representam a sociedade civil como as diferentes instâncias do aparato estatal. Tanto a sociedade civil como o Estado são representados nos conselhos através de suas organizações e setores (agências/órgãos), e são portadores de valores e interesses distintos e até antagônicos. O princípio da pluralidade não se limita à dicotomia Estado/sociedade, mas se reflete nas clivagens internas de cada campo. O princípio da paridade não diz respeito apenas à igualdade numérica dessas representações, mas ao equilíbrio nas tomadas de decisões. Ambos os princípios estão diretamente relacionados à participação e à representação política nos conselhos. (2008, pp. 108 -109)

Além disso, Oliveira (2008) também sinaliza para o fato de que o diálogo estabelecido entre os conselheiros (representantes do governo e da sociedade civil) diz respeito à natureza pública dos acordos realizados no próprio conselho. Para Oliveira (2008),

os argumentos usados para balizar os acordos devem ser possíveis de serem sustentados publicamente, a partir dos princípios éticos elementares relacionados à vida pública, a publicidade se transforma no elemento que diferencia a construção dos acordos nos processos deliberativos no interior dos conselhos, distinguindo-os da troca de favores, das práticas clientelísticas e cooptação, dentre outros. Neste sentido, o processo dialógico torna-se um instrumento privilegiado de resolução dos conflitos inerentes à diversidade dos interesses em jogo num contexto de deliberação pública (...) o diálogo é uma ação pública particular com características necessárias para a deliberação e se baseia no ato de dar e receber razões que produzam pretensões amplas é aberto a todos os cidadãos que desejam formar o resultado da deliberação. (2008, p. 110).

Tais questões levam à reflexão sobre os limites e os desafios dos conselhos municipais de educação no que diz respeito a sua efetividade em prol da democratização e do alcance da finalidade para a qual existem. É a partir dessa reflexão que o entendimento sobre *accountability* passa então a ser trabalhado.

4.2. Conselhos gestores como *accountability*

Dentro da perspectiva específica dos conselhos gestores, há um entendimento (LUMBADO; COUTINHO, 2004; GOHN, 2004; OLIVEIRA 2008) de que conceitualmente, o Conselho Gestor é uma forma de organização administrativa que possibilita a ativação da participação na gestão das políticas públicas, se configurando como órgão administrativo com representação entre sociedade civil e Poder Público.

Seguindo esse raciocínio, há uma questão que merece ser discutida e que já foi sinalizada nesta tese: a de que quanto mais conselhos envolvidos na gestão pública houver, maior será a participação social e maior democratização da gestão pública será viabilizada. Esta concepção corrente espelha bem o quanto de expectativa recai sobre esses novos arranjos institucionais, que têm um potencial de democratização ou de transformação política.

Chama-se a atenção para o que discute Otair de Oliveira:

A questão é que a institucionalização dos conselhos municipais de gestão pública no Brasil deriva de um processo de democratização repleto de contradições, ambigüidades e ainda inconcluso, num contexto de reforma do Estado, em que aspectos característicos da vida política institucional estão presentes. Os conselhos municipais, em geral, tornaram parte do panorama da vida política local e em fenômeno nacional, a partir dos anos noventa, a “década dos conselhos”, somados a outras experiências participativas e de deliberação no país como, por exemplo, o Orçamento Participativo (OP). Porém, cabe lembrar, que a criação e difusão desses novos arranjos institucionais não se constituem em um fenômeno especificamente brasileiro, pois a implantação desses novos espaços vem sendo estimulada por agências multilaterais e organismos internacionais que financiam e formulam políticas públicas desde a Índia à América Latina, passando pela África. (OLIVEIRA, 2008, pp. 14-15).

A concepção de controle social se constitui no acompanhamento da realização de despesas por parte dos gestores públicos, ou seja, fiscalização do planejamento para uso dos recursos públicos e participação na elaboração do orçamento que constituirá os gastos do governo.

Além do controle durante o planejamento dos recursos, a sociedade deve estar atenta ao uso dos recursos públicos, observando o seu destino e sua correta aplicação para o interesse social. O controle social se compõe de forma efetiva no monitoramento e fiscalização da gestão pública se constituindo em um mecanismo de prevenção da corrupção e defesa dos interesses pessoais, familiares e sociais, pois os recursos públicos devem atender aos interesses de toda a sociedade.

Ainda de acordo com Oliveira:

No âmbito da teoria política contemporânea, o debate sobre a democracia deliberativa gira em torno da garantia institucional para uma ampla participação no processo de deliberação pública daqueles que serão afetados pela decisão política a ser tomada. A institucionalização de espaços públicos que garantem o máximo de participação num processo deliberativo de livre debate e diálogo público passa a ser defendida, teórica e empiricamente, como capaz de estabelecer a *accountability* social e práticas institucionais mais democráticas e abrangentes nas sociedades contemporâneas, em particular as que possuem tradição democrática. (2008, p.109).

Nesta tese, são trabalhados especificamente os conselhos municipais de educação que podem ser caracterizados como fiscalizadores e deliberativos, e neste sentido, a observação e análise destes conselhos também trata do processo de *accountability* nesses instrumentos de gestão pública participativa.

De acordo com Scheder (*Apud* CARNEIRO, 2000, p.1), a *accountability* pode ser discutida em duas dimensões ou conotações específicas: a do retorno ou prestação de contas das atividades governamentais para a sociedade e a das ações de sanção para os sujeitos que violaram deveres públicos. Neste sentido, pode-se identificar que a noção de *accountability* se caracteriza pela “capacidade de resposta”⁴³ e pela “capacidade de punição”⁴⁴.

Essa configuração pressupõe a existência de poder e o controle do mesmo. Seguindo esse raciocínio Schedler (1999) identifica uma terceira dimensão da

⁴³ Entende-se como capacidade de resposta, a obrigação dos oficiais públicos informarem e explicarem seus atos.

⁴⁴ Sobre a capacidade de punição salienta-se a definição de sanções e perda de poder para aqueles que violaram os deveres públicos.

accountability, intimamente ligada à dimensão da prestação de contas, que é a da justificativa das ações governamentais. As dimensões da prestação de contas e a de sanção possibilitam que o governo seja transparente e permitem que ocorra o acompanhamento por parte da sociedade. Essa publicização cria oportunidades para um maior envolvimento e conseqüente participação e um possível controle do governo por parte da sociedade.

Carneiro (2000) aponta neste sentido para dois outros conceitos: o de *enforcement*, que seria a capacidade de impor sanções e o de *answerability*, referindo-se à capacidade de resposta. A idéia de *enforcement* está atrelada ao controle de abuso de poder, ou seja, sujeitar o poder ao exercício das sanções, enquanto a *answerability* engloba a relação entre a informação sobre as decisões governamentais e a necessidade dos governantes explicarem suas decisões e a própria divulgação delas.

Para definir os alvos da *accountability*, inicialmente, é preciso entender que o seu exercício só tem sentido se está voltada ao espaço público de maneira que preserve suas dimensões de informação, justificação e sanção. Outra necessidade premente se refere às distinções entre os conceitos de *accountability* vertical, horizontal e societal.

O conceito de *accountability* vertical está atrelado ao mecanismo do voto na garantia da representatividade, além de possibilitar a análise da capacidade de governança,

Já o conceito de *accountability* horizontal se refere à possibilidade do controle mútuo dos poderes que se auto fiscalizam e segundo O'Donnell, está mais ligado à existência de,

(...) agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. (1998, p 40).

A *accountability* societal, entendida como mecanismo de controle não eleitoral e que utiliza instrumentos institucionais e não institucionais, permite a avaliação de políticas, procedimentos e de governantes, diferente da *accountability* vertical, que avalia plataformas e resultados, sem permitir analisar governantes específicos.

Assim, pode-se dizer que nem a *accountability* horizontal ou a vertical, apesar de imprescindíveis para a agenda democrática, garantem de forma completa a legitimidade da democracia, pois como indica Carneiro (2000), as eleições e os mecanismos de *checks and balances*, possibilitados pela separação de poderes, não viabilizam a idéia implícita de soberania popular ensejada na democracia.

Para Carneiro

Diferentemente da *accountability* horizontal e vertical, os agentes da *accountability* societal apresentam diferenças quanto aos recursos que dispõem, uma vez que não possuem segundo essa definição, mandato para sanções legais, mas apenas simbólicas, ainda que algumas ações dessa forma de controle possam gerar sanções legais. Essa limitação da qualidade do constrangimento a ser exercido pelos mecanismos de *accountability* societal, retirando daí a capacidade de ação direta desses mecanismos na gestão governamental constitui, a meu ver, uma limitação para a compreensão dos conselhos, por exemplo, como instrumentos de uma *accountability* ampliado (2000, p.6).

Além do conceito de *accountability*, uma vez que os conselhos gestores atuam sobre a formação da opinião pública local, eles podem ser apresentados como exemplos de esfera pública local ativa e como espaços em que os conflitos sociais e políticos são tematizados e ganham ressonância no corpo da sociedade e na esfera administrativa municipal.

A questão aqui suscitada busca, portanto, levantar discussões sobre como os conselhos municipais de educação em Sergipe se constituem como partícipes na construção de opiniões públicas ativas e capazes, ou não, de revitalizar a esfera pública mediante sua permeabilidade às temáticas, discursos e demandas populares.

Aqui os conselhos gestores são considerados como espaços *possíveis* de construção de novas relações políticas para criar “condições para construção de correntes de opinião pública e uma nova cultura política, crítica e participativa. Espaços que possam delimitar novas relações de poder” (ALMEIDA, 2002a, p.4).

Um aspecto importante diz respeito ao fato de que a implantação dos Conselhos Gestores (de forma mais ampla) são instrumentos do governo, mas que têm a inserção

de grupos e indivíduos capazes de tencionar a proposta institucional dos conselhos e de transformá-los.

É exatamente dessa forma que os conselhos se institucionalizam, já que quando cumprem a legislação, que exige instrumentos de gestão pública participativa, cada prefeitura tem como principais objetivos, uma administração "democrática e popular" – que prega a inversão de prioridades e a promoção da participação da sociedade. Aqui, chama-se a atenção para o conceito de *empowerment* ("empoderamento"), ou seja, uma forma de consciência política que faz a crítica das desigualdades e injustiças existentes, mas, ao mesmo tempo, é capaz de ver na ação coletiva a forma de alcançar reformas progressivas (SOUZA, 2001).

Assim, de acordo com Marques; Hansen *ett alli* (2006)

o que para alguns autores é considerada uma forma de aumentar a eficiência dos governos, implicando no aumento da justiça social – ou seja, o acesso de pessoas e grupos historicamente excluídos ao processo decisório – para outros é mera retórica de políticos e governantes, além de instrumento de manipulação e busca pela hegemonia de classe do Estado. Mas como coloca Poulantzas (*Apud* ALMEIDA, 1999: 17-18), não se pode afirmar que não possam existir, mesmo dentro do Estado, segmentos políticos que tenham interesse e desenvolvam esforços que tragam uma correlação de forças dentro desse mesmo Estado. (2006, pp. 4-5).

Ainda admitindo-se que a experiência dos conselhos gestores, bem como seus resultados, são induzidos e coordenados pelos governos, é importante frisar que suas dinâmicas não são conjuntos consolidados de visões ou valores, não são, portanto, estáticos. Também de acordo com Marques; Hansen *ett alli* (2006), seu processo é dinâmico, "(...) histórico, alterando-se de forma permanente segundo a correlação de forças atuantes na sociedade, tanto civil, quanto política, proporcionando um campo de disputa permanente, que busca a formação de consensos, legitimidade e direção" (2006, p.5).

Assim, pode-se dizer que os conselhos gestores se inserem no processo de construção da sociedade civil. Isto, entendendo-se a sociedade civil, desde a concepção que trata o termo como processo de privatização – implicando a expansão do mercado e a limitação do Estado – passando pela noção liberal da corrente humanista – que

atribui ao espaço da sociedade civil o processo de aprofundamento da participação comunitária em projetos públicos, que aumentam a *performance* do governo e sua aceitação pública – até a noção de cunho gramsciniano. Esta, apesar de manter a concepção da sociedade civil distinta do Estado, desloca-a da esfera de base material para a esfera superestrutural, passando a concebê-la como o lugar da formação do poder ideológico (distinto do poder político, no sentido estrito) e dos processos de legitimação da classe dominante (BOBBIO, 1999, p. 49).

Desse modo, podem-se compreender os conselhos gestores como variáveis possíveis de viabilizar o aperfeiçoamento dos processos deliberativos democráticos, inclusive na criação de esferas públicas locais ativas, democráticas e com participação popular.

Levando em consideração que sua concepção básica se estrutura no aparato estatal da elaboração e da gestão de políticas sociais, a função dos conselhos gestores adquire uma capacidade de interferir em agendas políticas, podendo influenciar em ações e metas governamentais, já que têm uma estrutura legalmente definida e institucionalizada. Entretanto, este papel possível, ainda está distante das realidades dos conselhos municipais de educação.

4.3. Os conselhos gestores como esferas públicas de participação

Como já foi indicado anteriormente, há autores como Houtzager; Gurza Lavalle; Acharya, (2004) que consideram os conselhos gestores como instrumentos que podem permitir aumentar a eficiência dos governos, e trarão como consequência um aumento de justiça social – entendida aqui como o acesso de pessoas e grupos que historicamente foram excluídos do processo decisório.

Há, porém, outros teóricos como Almeida (1999, 2002), para os quais a importância dos conselhos como instrumentos de gestão pública participativa servem de simples retórica de governantes, bem como meios de manipulação e busca de manutenção do poder para aqueles que “são” o Estado.

Entretanto, mesmo na estrutura administrativa do Estado, há segmentos políticos com interesses distintos e que envidam esforços para oportunizar uma relação de forças mais equilibrada dentro do Estado, já que estes conselhos proporcionam a inserção de grupos e indivíduos capazes de tencionar a proposta institucional com interesses e valores diferentes.

Os conselhos gestores de educação, como instrumentos obrigatórios definidos pela legislação brasileira, fazem com que prefeitos e secretários municipais de educação não tenham alternativas, e que “criem” e mantenham em funcionamento esses conselhos. Isso porque o processo de descentralização das políticas sociais, promovido pelo governo federal, fez com que os mesmos se tornassem peças chaves na estrutura dos municípios e seus serviços públicos, indispensáveis legalmente para autorização de repasse dos recursos federais para os municípios.

Como discute Otair de Oliveira, os conselhos adquirem “(...) novo sentido e papel a partir da Constituição de 1988, na medida em que aponta para a autonomia dos municípios na organização dos seus próprios sistemas municipais de educação dentro do princípio da gestão democrática.” (2008, p.118).

Mas enquanto essa autonomia se estrutura, na relação entre municípios e governo federal, as relações estabelecidas entre os membros dos conselhos – representantes da sociedade e representantes do governo municipal (Estado) não têm condições de autonomia efetiva. Isso porque a disputa pelo poder dentro dos fóruns de deliberação que se constituem os conselhos, apesar de serem perpassadas por valores e interesses distintos, estão envolvidas por significados históricos e formais do papel do Estado no processo decisório.

Mais do que tudo, as noções maquiavelianas e hobbesianas sobre a natureza do homem em relação ao poder, não são apenas concepções teóricas clássicas, mas refletem efetivamente a busca e a luta pela manutenção do poder.

Ao mesmo tempo não se pode inferir que todas as deliberações, decisões e ações dos conselhos sejam sempre induzidas e coordenadas pelos governos, já que a presença de atores distintos, representantes de instituições diversas, compõe uma dinâmica que não é um conjunto consolidado de visões ou valores, não sendo então, algo estático e imutável.

E esse dinamismo, não apenas desejado, mas percebido – mesmo que em poucas situações – altera-se constantemente em função da correlação de forças que perpassam a sociedade, viabilizando um campo de disputa permanente, que atrai consensos, procura legitimidade e pretende dar e ter direção.

Disto depreende-se, que instrumentos de gestão pública participativa como os conselhos gestores se inserem no processo de construção da sociedade civil. Aqui a compreensão sobre a sociedade civil está pautada na concepção que trata o termo como processo de privatização – implicando a expansão do mercado e a limitação do Estado – passando pela noção liberal da corrente humanista – que atribui ao espaço da sociedade civil o processo de aprofundamento da participação comunitária em projetos públicos, que aumentam a performance do governo e sua aceitação pública.

Assim, é possível compreender os conselhos gestores, e entre eles os conselhos municipais de educação, como variáveis capazes de viabilizar o aperfeiçoamento dos processos deliberativos democráticos, inclusive na criação de esferas públicas locais ativas, democráticas e com participação popular.

Aqui algumas considerações merecem ser realizadas para indicar a importância da noção de opinião pública para a análise das relações entre os conselhos gestores, a sociedade civil e revigoração da esfera pública.

A constituição da opinião pública e da vontade política está, irremediavelmente, ligada à presença de uma esfera pública discursiva (MARQUES, V; HANSEN, M. *ett alli*, 2006). A esfera pública é entendida então como uma arena para a percepção, identificação e tratamento dos problemas de toda sociedade, sendo ainda o espaço para os cidadãos, de forma coletiva, engajarem-se no debate e na justificação dos conteúdos normativos da política (HABERMAS, 1997). Mais do que isso, “(...) se constitui como o espaço da formação de uma opinião pública política, crítica e de legitimidade democrática.” (MARQUES, V; HANSEN, M. *ett alli*, 2006, p. 6)

É a opinião pública constituída criticamente, na esfera pública discursiva, que legitima a vontade política. No contexto de uma democracia eletiva representativa, como é a brasileira, essas questões trazem à tona, possibilidades de análises como as que vêm a crise de legitimidade dos regimes representativos como uma expressão da percepção de parte da população do descompasso entre os seus interesses e vontades com as ações de seus representantes políticos (HANSEN, 2006).

Essa opinião pública, de acordo com Hansen (2006), é formada criticamente nos contextos comunicativos formais e informais de um público racional de pessoas privadas, e assim, proporciona identificar que as prescrições normativas e as ações políticas executadas e instituídas pelo Estado, se constituem legitimamente em nome do corpo social, de forma que geram um movimento circular intrínseco fazendo com que recaiam sobre ele próprio durante o processo.

O fato de o sistema político, que é estruturado no Estado de direito, diferenciar-se internamente em domínios do poder administrativo e comunicativo, é outra questão importante. O sistema político então está aberto ao “mundo da vida” habermasiano, aqui entendido como o mundo da reprodução simbólica, que se constituem como espaços da cultura, das instituições e da socialização dos indivíduos.

De acordo com Marques e Hansen (2006) na medida em que o sistema de ação político está embutido em contextos do mundo da vida, a elaboração institucionalizada

da vontade e da opinião precisa estar sustentada em contextos comunicacionais informais da esfera pública, nas associações e na esfera privada (HABERMAS, 1997, p. 84). Para que sejam democraticamente legítimas, inclusive, a formação da opinião e da vontade institucional, devem incorporar as demandas e opiniões emergentes da sociedade civil.

São as posições contrárias e favoráveis às questões discutidas que proporcionam a delimitação da esfera pública, sendo os argumentos e as informações, elaborados como opiniões focalizadas. São essas opiniões, o modo como são construídas e a repercussão que provocam que se transformam em opinião pública.

De acordo com Hansen e Marques (2006)

Para Habermas, uma opinião pública não é representativa no sentido estatístico, não podendo, pois, ser confundida com os resultados de pesquisas de opinião: ela não constitui um agregado de opiniões individuais, pesquisadas uma a uma ou privadamente manifestas. Desse modo, a rigor, a opinião pública não pode ser medida estatisticamente, podendo-se, apenas, isolar as tendências de opinião que concorrem, num determinado contexto, para a formação social da opinião. (2006, p. 07)

Ao atuarem como espaços da formação democrática da opinião e da vontade, as esferas públicas da sociedade civil, como as constituídas nos conselhos municipais de educação, tornam-se as instâncias geradoras de poder legítimo. Esse poder, gerado a partir do debate, da racionalidade se apresenta como interlocutor do poder administrativo possível não só por seu caráter normativo, mas porque esse é resultado do primeiro.

Hansen (2006) chama atenção para o papel que as estruturas comunicativas da opinião pública têm nos processos de legitimação do poder administrativo ao lidar racionalmente com os atos do sistema político. Para a autora, é no controle do exercício do poder político que a noção de esfera pública proporciona as condições de garantia das liberdades em sociedades em que um subsistema especializado (o sistema político) produz decisões com poder obrigatório para todos.

Na análise de instrumentos de gestão pública participativa, entre eles os conselhos municipais, Souza (2001) apresenta três questões sobre a concepção do espaço público dentro da sociedade civil sobre os quais é necessário refletir. O primeiro deles é o de “implementação”, isto é,

(...) mesmo quando os governos buscam implementar mecanismos participativos voltados para integrar grupos menos poderosos no processo decisório, os mais poderosos têm força para impedir essa participação. O segundo é o “problema da desigualdade”: mesmo quando espaços são criados para que todos participem, as desigualdades socioeconômicas tendem a criar obstáculos à participação de certos grupos sociais. O terceiro é o “problema da cooptação”: mesmo que os espaços de participação sejam genuinamente representativos, o desequilíbrio entre o governo e os participantes, no que se refere ao controle da informação e dos recursos, faz com que a participação seja manipulada pelos membros do governo (SOUZA, 2001, p. 07).

A sociedade civil, entendida como um espaço de construção de um senso coletivo de obrigações sociais pode ser tratada como uma esfera solidária que tem responsabilidades sociais. Quando se relaciona com o estado, a sociedade civil se amplia e contribui com os processos que legitimam o poder estatal. Como comentam Marques e Hansen (2006),

(...) se por um lado a inclusão na agenda do Estado de temáticas e demandas oriundas das classes populares impõe ao Estado um caráter contraditório e fragmentado, por outro é essa permeabilidade que possibilita vislumbrar novos espaços de democratização social e política, a exemplo do novo espaço público denominado público não-estatal, (onde se situam os fóruns, conselhos, OP) que define redes e articulações, entre a sociedade civil e representantes do poder público, para a gestão de parcelas da coisa pública que dizem respeito ao atendimento das demandas sociais. (2006, p. 09).

É importante lembrar, que a expressão sociedade civil aqui trabalhada é tratada como elaboração histórica com significado reconstruído no tempo e interpelada por interpretações da democracia, do liberalismo e republicanism. Essas interpretações permitem identificar a sociedade civil como o espaço onde os atores políticos e suas organizações sociais são cada vez mais representativos dos interesses e que acabam por extrapolar suas circunferências próprias, possibilitando a discussão sobre

interesses distintos e convergentes, além da percepção sobre o “outro”, como parte legítima do processo de construção do espaço político.

É essa participação e envolvimento que proporcionam aos grupos partícipes nos fóruns de participação, deliberarem de forma a produzir ressonâncias no corpo político, gerando respostas da administração pública, caracterizando a relação entre os conselhos e a gestão pública. As cidades, enquanto espaço territorial trazem em si a conformação de espaços públicos deliberativos.

Pela reduzida escala territorial e populacional, o planejamento local e municipal tende a ter uma grande proximidade do cidadão e seus problemas e uma grande aderência aos instrumentos institucionais de gestão e intervenção (...) Esta proximidade dos problemas e do cidadão permite que o planejamento local e municipal tenha amplos mecanismos de participação da população e dos atores sociais, comprometendo a sociedade com as decisões e com as iniciativas e prioridades, viabilizando, portanto, a mobilização das energias da sociedade. (BUARQUE, 1999, p. 33)

Na medida em que os atores sociais, os grupos partícipes têm acesso às informações, possuem dados adequados para atuar efetivamente nos fóruns de decisão nos quais estão inseridos – sejam eles os conselhos, audiências públicas, ou plenárias do OP – estes espaços podem se tornar pragmaticamente verdadeiras esferas públicas democráticas ao debater, decidir e propor ações em seu âmbito de atuação.

Assim, trazendo essa reflexão para o âmbito dos objetivos dessa tese, pode-se dizer que os conselhos municipais de educação podem ser abordados como instâncias constituintes do processo de construção de uma esfera pública discursiva, de legitimidade democrática e com participação popular.

Entendendo os conselhos enquanto recursos institucionais, capazes de se tornarem novas esferas públicas, também é possível interpretá-los como espaços de revitalização da democracia. Ou seja, como instâncias capazes de atender às prescrições e às demandas normativas de visões sobre a democracia que estão circunscritos dos problemas efetivados pela necessidade que o Estado tem de oferecer respostas à sociedade através de mecanismos de participação popular no gerenciamento público e na esfera política.

A concepção de cidadania que permite a participação abrange a noção de direitos civis e políticos que o cidadão exerce em face de um Estado ou cidade-estado, ou a condição de ser cidadão/cidadã em face de um corpo social organizado. De acordo com Freitag (2002), a idéia adquirida da Antiguidade, de que a cidadania está atrelada ao direito de participação política nos negócios da *polis*, conduz a elaboração dos instrumentos jurídicos pertinentes à questão da co-gestão e co-responsabilidade, como é o caso do Estatuto da Cidade⁴⁵.

Este estatuto garante como prerrogativa de cidadania a co-gestão, que é também uma das prerrogativas dos conselhos municipais. “Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação das populações e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania” (FREITAS, 2002, p. 221).

De acordo com Almeida (1999), esferas de participação da cidadania, como as constituídas pelos conselhos gestores, e aplicando ao caso dos CME's, estão proporcionando a construção de uma nova esfera pública que interfere na democracia. Isto porque combina mecanismos participativos que ampliam os instrumentos de representação, viabilizando a co-gestão pública. Isso se for possível acreditar que uma opinião pública ativa tem condições de ser construída não apenas “formando opinião na esfera pública política, mas também sobre os canais de debate, **sobre os poderes deliberativos** (o que deliberar) e formas deliberativas (como deliberar) pertinentes a esta esfera e suas instâncias.” (ALMEIDA, 1999, p. 13)

Mais uma vez é necessário salientar que a compreensão de cidadania está calcada em duas concepções: a democrática e a liberal, conforme indica Freitag (2002) para quem a “(...) cidadania é, por um lado, a capacidade de intervir no Estado e, por outro, o poder de exigir do Estado o respeito e a plena concretização dos direitos.” (2002, pp. 207-208).

⁴⁵ O Estatuto da Cidade define os parâmetros que devem orientar a política urbana, e entre suas 16 diretrizes constantes do artigo 2º, a segunda merece destaque “por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (FREITAG, 2002, pp. 220-221).

Assim, é possível indicar que a elaboração de uma esfera pública sustentada na cidadania está intrinsecamente relacionada ao envolvimento da sociedade civil e à sua participação. Isso significa dizer uma participação que vá além dos procedimentos de *accountability*, mas que esteja alicerçado no debate e na deliberação como formas de entender as necessidades do “outro” e permitir a convivência pacífica entre os diversos de deferentes interesses.

CAPÍTULO V

A CONFIGURAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO EM SERGIPE

5.1. Conselhos Municipais de Educação como instrumentos de gestão pública participativa

Um dos papéis fundamentais dos conselhos é o de garantir a desejável estabilidade e sequencia das políticas educacionais para além da transitiriedade dos mandatos políticos.

Bordignon (2009a, p.74)

Esta parte da tese pretende situar a circunscrição do Conselho Municipal de Educação (CME) dentro do processo de redemocratização brasileiro, identificando esse conselho gestor a partir de especificidades que o distinguem dos outros conselhos participativos, tais como os de saúde, assistência social, do adolescente ou de meio ambiente.

Os conselhos municipais de educação são instrumentos de gestão pública participativa, que diferentemente de outros conselhos, se encontram no cenário das políticas públicas brasileiras desde a década de 70 do século passado ⁴⁶. Além disso, a existência dos mesmos surgiu atrelada ao repasse de verbas (federais e estaduais) para os municípios, diferente dos outros conselhos municipais de políticas públicas que começam a se estruturar durante a década de noventa.

É a partir da Constituição de 1988, que o Conselho Municipal de Educação toma novo sentido e começa a desempenhar funções específicas, já que se torna um caminho no processo de autonomia dos municípios, na prerrogativa da gestão democrática.

Com esse novo papel, ocorre uma valorização da educação municipal, sustentada em discursos e em políticas governamentais, característico do processo de descentralização que permeia todo o território nacional. São diversas as mudanças e

⁴⁶ “No campo educacional, a relação município e educação não é nova e nem restrita ao processo de democratização. Do ponto de vista da legislação, a municipalização ganha destaque com a Lei nº. 5.692/71 em que no parágrafo único do seu artigo 58, introduz a idéia de transferência de responsabilidades educacionais para os municípios, o que é fortalecido, no artigo 71, pelo preceito que instituiu a possibilidade de delegação de competências, pelos Conselhos Estaduais de Educação, aos Conselhos organizados nos municípios com condições de assumi-las". (OLIVEIRA, 2008, p. 119).

transformações possibilitadas pela reforma do Estado Brasileiro e por um cenário internacional que desenvolve através de órgãos de financiamento multilaterais, estudos, diagnósticos, receituários e relatórios sobre a educação em países em desenvolvimento⁴⁷.

Todos esses estudos e seus resultados, acabam por interferir nas políticas educacionais do Brasil e para agregar outros fatores de relevância nesse processo de valorização da municipalização do ensino, vale salientar que no caso da municipalização da educação básica, esta também tinha como pretensão tentar equacionar os níveis intra-estaduais de gasto, além de elevar os salários dos professores, vincular a injeção de recursos ao aumento de matrículas.

Para relacionar essa valorização da educação aos conselhos municipais de educação, envolvida pela reforma do Estado brasileiro e suas pretensões, é apresentado neste capítulo o panorama dos conselhos no país, baseados em estudos e dados do Sistema de Informação sobre o Conselho Municipal de Educação – SICME, proporcionado pelo Ministério da Educação. Vale salientar que a reforma do estado brasileiro será tratada aqui como pano de fundo na análise sobre os conselhos municipais de educação, não havendo qualquer pretensão de aprofundamento sobre a referida reforma.

De acordo com Oliveira (2008) e Souza e Faria (2004), foi apenas com a Constituição de 1988 que o município, adquirindo *status* de ente federativo, teve a possibilidade efetiva de viabilizar autonomamente suas ações, o que ampliou seus poderes de decisão e de participação política. A Constituição de 1988 reconhece a autonomia municipal para que organize seu sistema de ensino, mas também permite que esta continue atrelada ao governo estadual.

A autonomia educacional se caracterizou por competências específicas, prioritariamente no ensino infantil e fundamental, conforme o artigo 211 da Carta

⁴⁷ De acordo com Souza e Faria (2004), os órgãos de financiamento multilaterais eram agências como o Banco Mundial (BM); o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), assim como instituições que desenvolveram atividades de cooperação técnica com o governo brasileiro. Instituições como o Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre outras.

Magna de 1988. A constituição também previu em seu Artigo 206, inciso IV, que todo o ensino desenvolvido no território brasileiro deve ter como base o "princípio da gestão democrática".

Mas foi apenas em 1996, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional ⁴⁸ que os princípios constitucionais foram melhor especificados e adequadamente formalizados. Apesar da Constituição de 1988 prever em seu Artigo 212, que os municípios devem aplicar anualmente, “no mínimo”, 25% da “receita resultante de impostos, compreendida e proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”, foram os artigos 70 e 71 da LDB que disciplinaram os usos desses recursos.

Para Arretche, (*Apud*, OLIVEIRA, 2008, p. 119), a estratégia que o governo federal adotou para que os municípios tivessem adesão ao projeto de descentralização, teve resultados positivos.

De acordo com Oliveira,

Em princípio, a municipalização da educação básica visava equalizar os níveis intra-estaduais de gasto, por um lado, e elevar os salários dos professores, vinculando a injeção de recursos ao aumento de matrículas, por outro. Para tanto, a reforma promovida pelo governo federal “envolveu intervenções em distintas configurações estaduais de distribuição de matrículas e sistemas de pagamento de professores, assim como fortes interesses organizados em torno da manutenção das redes de ensino existentes”. (OLIVEIRA, 2008, p.119).

O êxito para a municipalização do ensino passou pela reforma, especificamente, quando foi criada a Emenda Constitucional nº 14 de 1996⁴⁹. De

⁴⁸ Chama-se a atenção para o que registra Oliveira em sua tese: "(...) esses princípios constitucionais serão especificamente melhor formalizados quando da promulgação da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN/96), Lei nº. 9.394/96, oito anos depois da CF88, refletindo uma lentidão do processo legislativo, por vários motivos, marcado por disputas entre diferentes posições a cerca da organização da educação nacional".(OLIVEIRA, 2008, p. 119). Mas a principal preocupação demonstrada por Oliveira, refere-se à garantia do financiamento da educação pública.

⁴⁹ De acordo com Souza e Faria (2004, p.02) a Emenda Constitucional nº 14/96, foi originada na Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 233/95. Esta "(...) resultou na criação do FUNDEF como estratégia para garantir as condições financeiras de funcionamento do novo sistema municipal de ensino. Tanto a Constituição Federal de 1988, quanto a nova LDB – Lei nº 9.394/96 –, assim como a Lei nº

acordo com Souza e Faria(2004) ⁵⁰ foi essa emenda que viabilizou a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Pode-se dizer que esse foi um marco nas reações ao centralismo do regime autoritário, pois revalorizou a instância local, definindo-se a tendência de atribuir maior autonomia aos Municípios, o que pode se confirmado, no campo da educação, com a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – Lei nº 9.394 – em 1996. (SOUZA; FARIA, 2004, p.02)

A importante, mas controversa caracterização do novo fundo estava sustentada em mudanças significativas sobre o financiamento do ensino público fundamental brasileiro. Esse financiamento, de acordo com Oliveira (2008), caracterizou-se por uma "subvinculação de uma parcela dos recursos da educação a esse nível de ensino, com distribuição de recursos realizada automaticamente, de acordo com o número de alunos matriculados em cada rede de ensino fundamental, promovendo a partilha de responsabilidades entre o governo estadual e os governos municipais" (OLIVEIRA, 2008, p. 120).

Nesse processo, tanto as receitas quanto as despesas correspondentes, deveriam estar obrigatoriamente previstas no orçamento, sendo que sua execução, devia ser contabilizada especificamente. Caracterizada como um mecanismo contábil que tem como intuito a distribuição de recursos entre cada Estado e seus respectivos municípios, a composição básica do FUNDEF⁵¹ é originada de fontes que se caracterizam por 15% do Fundo de Participação dos Estados (FPE); 15% do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); 15% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) ⁵², e 15% do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional

9.424/96 que regulamenta aquele Fundo, indicam aspectos em que a colaboração entre os entes federados deve ser observada, sobretudo em relação à divisão de encargos e de planejamento, e ao estabelecimento de normas”.

⁵⁰ Ver SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar de. (2003) **O processo de construção da educação municipal pós-LDB 9.394/96: políticas de financiamentos e gestão**. In: _____. (Orgs). Desafios da educação municipal. Rio de Janeiro: DP&A; _____. (2004) Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: A gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. Ensaio: 121

⁵¹ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi implantado em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar em todo o País, exceto no Pará, onde a implantação ocorreu em julho de 1997, conforme lei estadual.

⁵² Incluindo os recursos relativos à desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96.

às exportações (IPIexp). A distribuição dos recursos é calculada levando-se em conta uma proporção do número de alunos matriculados por cada município, tendo como base do cálculo um valor/aluno/ano realizados para todos os Estados.

Além disso, caso o valor mínimo *per capita* não fosse alcançado, como complementação da composição do FUNDEF, era destinada uma parcela de recursos federais. Estes tinham como objetivo assegurar, para cada aluno matriculado, um recurso mínimo por ano, que era repassado às instâncias estaduais e municipais.

Várias são as críticas que se constituíram em relação ao FUNDEF, principalmente sustentadas no fato de que este fundo não previa adequadamente, recursos para a educação infantil.

Nesse sentido, foi criado em 2007 um novo fundo: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Este foi criado pela Lei nº 11.494 de 2007 e deu uma nova redação aos artigos 7, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal de 1988, assim como ao artigo de nº 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Emenda Constitucional nº 53, de 19/12/2006). Assim, o novo fundo viabilizou a incorporação da educação infantil, fruto da luta do movimento nacional de educação infantil, existentes desde a criação do FUNDEF.

A educação passa a ter um lugar estratégico para o desenvolvimento da sociedade, especialmente porque pelo ideário neoliberal de reestruturação produtiva, a educação abarca um novo papel no paradigma do trabalho em que as políticas governamentais se pautam pela racionalidade que implica redução dos gastos públicos e melhoria da qualidade da gestão pública. (OLIVEIRA, 2008, p. 120).

Além disso, em sua tese, destaca o fortalecimento do município na área da política educacional estar atrelado ao fato de que a reforma do Estado brasileiro ocorreu dentro de um processo de racionalização e modernização da administração pública, entretanto este processo arquitetado em grande medida pelo Ministério da Educação (MEC).

O MEC acabou por assumir papel central no processo de reforma do estado, e a partir da distribuição farta de material didático, do uso da “TV Escola” na formação de

educadores, além da implantação avaliações nacionais como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM), o ministério tem controlado o conteúdo da educação. Isso sem falar do uso dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) como instrumentos de controle das práticas escolares.

A percepção crítica de Oliveira traz uma reflexão muito significativa sobre as consequências positivas e negativas do processo de municipalização da educação no Brasil.

Se, por um lado, a reforma do Estado brasileiro na área de educação fez com que os municípios tivessem suas competências ampliadas, assumindo maiores responsabilidades no fornecimento dos serviços educacionais, podendo instituir seu próprio sistema de ensino; por outro lado, passaram a desempenhar um papel auxiliar na proposição das políticas educacionais que estão nacional e internacionalmente definidas. Isso significa que os municípios estão sempre cumprindo objetivos e metas definidas previamente. A criação de estratégias político-institucionais que legitimam a gestão pública da educação como democrática torna-se exigência legalmente prevista, cabendo aos municípios a concentração de esforços para materializá-las. Neste cenário, a criação do Sistema Municipal de Ensino (SME), do Plano Municipal de Educação (PME) e de Conselho Municipal de Educação, dentre outros mecanismos, passa a ser relevante para adequar as instâncias municipais ao novo padrão de racionalidade administrativa na gestão pública da educação conforme os princípios democráticos. Se esses mecanismos funcionam e contribuem para a democratização da gestão pública da educação em nível municipal acarretando em melhorias nos serviços educacionais prestados à população é uma questão que merece investigação mais profunda. (OLIVEIRA, 2008, pp. 123 – 124).

Essa análise de Oliveira, atrelada aos resultados das pesquisas realizadas com o Conselho Municipal de Aracaju e alguns Conselhos Municipais de Educação de outros municípios do Estado de Sergipe, permitem refletir que os conceitos de participação e de descentralização podem ter sentidos que se complementarizam positiva e negativamente.

Positivamente quando se pensa a descentralização oportunizando a autonomia do poder local dos municípios e no caso da participação, viabilizando uma efetiva co-

gestão pública, os cidadãos se tornam co-gerenciadores dos serviços públicos dos quais usufruem.

Negativamente, quando a descentralização se transfigura em transferência de responsabilidade e até descaso na medida em que os resultados desse processo atingem a sociedade sem que a responsabilidade por um fracasso possa ser diretamente atribuída ao estado, e no que se refere à participação, esta tem geralmente se constituído por ações individualizadas, nas quais a sociedade ou os órgãos "representados" não o são efetivamente, já que não há um caminho de troca entre os "representantes" e suas "representações".

Esses fatores negativos podem ser explicados pelo fato de a legislação não oferecer uma adequada caracterização sobre o que é a "gestão democrática". Esta é um instrumento de acesso à justiça e à participação? Como viabilizar esses acessos? Ou seria a "gestão democrática" uma outra forma de entender o processo político-administrativo da educação, enquanto instrumento gerencial e técnico?

Essas são algumas das questões que serão discutidas no sexto capítulo desta tese.

5.2. Os Conselhos Municipais de Educação em Sergipe

Os municípios se diferenciam significativamente entre si, tanto em relação ao tamanho quanto à história cultural e regional. Os Conselhos municipais de educação nascidos sob a égide da Constituição de 1988, assumem natureza própria que demanda perfil específico, determinado por suas funções e atribuições que, por sua vez, determinam a organização e a composição, bem como o funcionamento.

Bordignon (2009a, p.73).

De acordo com o IBGE (2006), apenas 29 dos 75 municípios do Estado de Sergipe possuem Conselhos Municipais de Educação. A partir da pesquisa de campo realizada entre 2008 e 2009 foi possível identificar uma configuração diferente da do IBGE para o Estado sergipano. A situação em novembro de 2009 em Sergipe é de 48 conselhos municipais de educação em funcionamento.

5.2.1 – Os Conselhos Municipais de Educação Sergipanos em comparação aos Conselhos no Brasil e no Nordeste, a partir do Perfil dos Municípios Brasileiros – 2006 - IBGE

Antes de falar sobre os dados coletados na pesquisa de campo e as diferenças entre elas e os dados do IBGE, é importante apresentar algumas considerações sobre esses dados oficiais. O Perfil dos Municípios Brasileiros 2006, teve como objetivo a

(...) pesquisa institucional e de registros administrativos da gestão pública municipal (...) Trata-se, basicamente, de um levantamento pormenorizado de informações sobre a estrutura, dinâmica e funcionamento das instituições públicas municipais, em especial a prefeitura, compreendendo também diferentes políticas e setores que

envolvem o governo municipal e a municipalidade. (...) no bloco sobre a Educação foram solicitadas informações sobre a política de educação em todos os municípios do País, através do perfil do órgão e do dirigente municipal de educação, examinando a capacidade institucional local de formular e gerir políticas públicas educacionais, desenvolver ações, programas, projetos e a cooperação na educação, além de uma gestão participativa na área – fatores relevantes para a melhoria na organização educacional municipal. (IBGE, 2007, pp. 17-18).

Como se pode perceber, foi a primeira vez desde 1999, quando os trabalhos sobre o Perfil dos Municípios foi iniciado, em que o IBGE se dedicou mais detalhadamente sobre os dados de educação. A idéia de que o Perfil objetiva consolidar informações que deem suporte para a avaliação e monitoramento da gestão pública municipal, pode ser percebida pelos dados estatísticos e cadastrais atualizados, que proporcionam indicadores para avaliação e monitoramento.

É importante também ressaltar, que o questionário do IBGE foi aplicado entre setembro de 2006 e janeiro de 2007, o que justifica ter encontrado na pesquisa de campo entre 2008 e 2009, dados diferentes dos apresentados pelo Instituto. Além disso, as tabelas apresentadas na tese, que têm por fonte o IBGE, são produto de:

agregações dos dados de municípios por classe de tamanho da população, por Grandes Regiões do País e por Unidade da Federação em que estão localizados, variáveis relevantes para a compreensão, descrição e análise de alguns aspectos abrangidos pela pesquisa. (IBGE, 2007, p. 21)

De acordo com o IBGE (2007), dos 75 municípios sergipanos, 29 deles (ou 38,66%) tinham conselhos municipais em funcionamento entre setembro de 2006 e janeiro de 2007, sendo que 74% dos 29 municípios, eram conselhos paritários, ou seja, tinham sua composição constituída por membros que representavam equitativamente o governo e a sociedade civil, assim como 13,79% dos conselhos tinham mais representantes da sociedade civil e 17,24% deles tinham maior representação do governo.

Um aspecto significativo que os dados do IBGE⁵³ permitem identificar refere-se ao fato de que mais de 70% dos conselhos se caracterizavam simultaneamente como consultivos (82,76%), deliberativos (86,21%), normativos e fiscalizadores (72,41%), conforme pode ser visualizado na Tabela I.

Tabela I – Características dos Conselhos Municipais de Educação em Sergipe em comparação ao Nordeste e ao Brasil – 2006

Total de municípios	Total de municípios com conselhos	Conselhos Paritário	Conselhos com maior representação da sociedade civil	Conselhos com maior representação governamental	Caráter do conselho				
					Consultivo	Deliberativo	Normativo	Fiscalizador	
Brasil	5 564 (100%)	3 760 (67,57%)	2 648 (70,42%)	608 (16,17%)	501 (13,32%)	2 973 (79,06%)	2 844 (75,63%)	2 291 (61,09%)	2 728 (72,55%)
Nordeste	1 793 (100%)	1 058 (59%)	791 (74,76%)	143 (13,51%)	121 (11,43%)	788 (74,48%)	822 (77,69%)	658 (62,19%)	779 (73,62%)
Sergipe	75 (100%)	29 (38,66%)	20 (68,96%)	4 (13,79%)	5 (17,24%)	24 (82,76%)	25 (86,21%)	21 (72,41%)	21 (72,41%)

Fonte: Elaboração da autora a partir de IBGE (2007).

Em comparação ao Brasil e ao Nordeste, a situação dos conselhos municipais de educação sergipanos é negativa, pois enquanto no Brasil 67,57% dos municípios têm conselhos municipais de educação e no nordeste há 59%, em Sergipe apenas 38,66% dos municípios possuem conselho municipal de educação. Sobre a paridade de representação nos conselhos, da sociedade civil e do governo, há uma média na comparação: em Sergipe 68,96% dos conselhos são paritários, enquanto que no Nordeste são paritários 74,76% e no Brasil, 70,42% dos conselhos têm representação equilibrada entre os representantes da sociedade civil e os representantes governamentais. A proporção de conselhos com mais representantes da sociedade civil em Sergipe é de 13,79%, enquanto no nordeste é de 13,51% e no Brasil é de 16,17%.

Sobre a maior representação governamental, a proporção também é negativa para Sergipe, quando a paridade dos representantes ou a maior representação da sociedade

⁵³ As tabelas aqui apresentadas foram elaboradas a partir de IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2006. As tabelas originais estão dispostas no anexo 05 desta tese.

civil é vista como mais adequada para os processos de deliberação e o amadurecimento democrático. Com 17,24% de seus conselhos tendo mais representantes do governo do que da sociedade civil, Sergipe fica em desvantagem em relação ao Nordeste, cuja média de conselhos com maior representação governamental é de 11,43% e a média nacional é de 13,32%.

Já em relação às funções dos conselhos municipais de educação, em janeiro de 2007 a relação entre Sergipe, o Nordeste e o Brasil é mais equilibrada. Nas 4 funções abordadas pelo IBGE, a consultiva, a deliberativa, a normativa e a fiscalizadora, a relação entre Sergipe, o nordeste e o Brasil é a seguinte:

Tabela II - Comparação entre o percentual de Conselhos Municipais de Educação em relação às suas funções, em Sergipe, no Nordeste e no Brasil.

Funções/Região	Sergipe	Nordeste	Brasil
Consultiva	82,76%	74,48%	79,06%
Deliberativa	86,21	77,69%	75,63%
Normativa	72,41%	62,19%	61,09%
Fiscalizadora	72,41%	73,62%	72,55%

Fonte: Elaboração da autora a partir de IBGE (2007).

Uma situação que merece atenção é a da participação dos representantes de sindicatos de educação nos CME's, dos representantes dos servidores das escolas públicas, dos representantes do Conselho de direitos da criança e adolescentes e/ou de conselhos tutelares, assim como a análise comparativa entre a situação sergipana, nordestina e brasileira, conforme a identificação na Tabela III.

Em 3760 municípios brasileiros que tinham conselhos municipais de educação em funcionamento, em 40,48% deles (1.541 conselhos) está caracterizada a participação de representantes de sindicatos de professores nos conselhos de suas cidades. No nordeste, essa proporção é um pouco maior, se configurando em 59,92% dos conselhos e em Sergipe, a proporção aumenta também, e de forma ampla, para 82,76% nos conselhos municipais em funcionamento no Estado.

Tabela III – Composição dos Representantes dos Conselhos Municipais de Educação conforme IBGE – 2006, Comparação entre Brasil, Nordeste e Sergipe.

Nº de CME's	Composição do conselho			
	Representante de sindicato de profissionais da educação	Representante dos servidores das escolas das redes municipal e estadual	Representantes do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente e/ou Conselho Tutelar	Outros
Brasil 3.760 (100%)	1 541 (40,98%)	1 981 (52,68%)	897 (23,85%)	1 225 (32,57%)
Nordeste 1.058 (100%)	634 (59,92%)	547 (51,70%)	225 (21,26%)	382 (36,10%)
Sergipe 29 (100%)	24 (82,76%)	13 (41,37%)	5 (17,24%)	9 (31,09%)

Fonte: Elaboração da autora a partir de IBGE (2007).

A tabela III também permite observar a representação dos servidores de escolas públicas que na comparação entre Sergipe, Nordeste e Brasil é inversa à representação dos sindicatos: os servidores de escolas estão representados em 41,37% dos CME's no Brasil, em 51,70% dos conselhos no Nordeste e 41,37% dos CME's do estado de Sergipe.

Também constitui essa caracterização a representação dos Conselhos da Criança e Adolescente e/ou Conselhos tutelares, sendo a configuração a seguinte: no Brasil esses conselhos atuaram em apenas 23,85% dos CME's, no Nordeste em 21,26% e no estado sergipano em 17,24% dos conselhos em funcionamento em janeiro de 2007.

Os motivos para essa configuração da participação dos servidores e dos conselhos, indicados na comparação entre a federação, a região e o estado não são claros, mas as pesquisas no estado de Sergipe permitem inferir que a participação do sindicato estadual dos professores no Estado sergipano, além de muito bem organizada, é atuante em praticamente todos os conselhos municipais de educação – ou seja, em todos os municípios onde há conselhos municipais de educação instalados e em funcionamento, o que pode explicar por que, ao contrário das outras representações que caem em relação ao Brasil e ao Nordeste, a representação do sindicato dos professores, aumenta significativamente no estado de Sergipe.

Algo importante para se pensar e para ser foco de outros estudos, refere-se à opção do IBGE em identificar esse tipo de representação (sindicato de profissionais da educação; servidores das escolas das redes municipal e estadual; Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente e/ou Conselho Tutelar; outros) e não outra configuração, como por exemplo, os representantes de escolas privadas, das instituições de ensino superior, representantes de pais e alunos, entre várias outras representações que efetivamente caracterizam os CME's, mas que não foram identificados com o detalhamento que ocorreu com as outras categorias indicadas..

Os dados do IBGE também apontaram a periodicidade em que as reuniões dos conselhos municipais de educação ocorreram, durante os 12 meses que antecederam a realização da pesquisa, entre novembro de 2006 e janeiro de 2007.

Tabela IV - Periodicidade das reuniões realizadas em 2006, nos Conselhos Municipais de Educação no Brasil, no Nordeste e em Sergipe.

Nº de CME's	Mensal ou menor	Bimestral/trimestral	Quadrimestral a semestral	Anual	Irregular	Não realizou reunião
Brasil 3.760 (100%)	1 462 (38,88%)	1 131 (30,07%)	355 (9,44%)	106 (2,81%)	475 (12,63%)	228 (6,06%)
Nordeste 1.058 (100%)	449 (42,43%)	289 (27,31%)	87 (8,22%)	19 (1,79%)	130 (12,28%)	81 (7,55%)
Sergipe 29 (100%)	14 (48,27%)	7 (24,13%)	1 (3,44%)	1 (3,44%)	4 (13,79%)	2 (6,89%)

Fonte: Elaboração da autora a partir de IBGE (2007).

Sobre essa questão da periodicidade chama-se atenção especificamente para os CME's que, durante o ano de 2006, tiveram reuniões mensais. No Brasil, 38,88% dos conselhos se reuniram mensalmente; enquanto no Nordeste esse percentual aumentou para 42,43%. Também em Sergipe houve um maior índice do que a média nacional, caracterizando a realização de reuniões mensais em 48,27% dos conselhos em funcionamento.

Em Sergipe, apesar de quase 50% dos CME's terem reuniões mensais, percebe-se que houve situações negativas, também perceptíveis no nordeste e no Brasil como um todo: conselhos que tiveram a periodicidade de suas reuniões muito irregulares (Brasil, 12,63%; Nordeste, 12,28% e Sergipe, 13,79%), além dos casos em que os conselhos não realizaram reuniões: 6,06% no Brasil, 7,55% no Nordeste e 6,89% em Sergipe.

É possível identificar que essa variação sobre a periodicidade das reuniões é um dado significativo na compreensão e análise dos CME's, já que o seu funcionamento só é efetivado quando as reuniões ocorrem. As distâncias entre suas realizações comprometem seu sentido de gestão pública participativa, assim como o exercício de suas funções consultivas, deliberativas, normativas e fiscalizadoras. Isso para não citar a função mobilizadora que não foi trabalhada pelo IBGE no levantamento entre 2006 e 2007, mas sobre a qual é feita uma análise no item 5.2.2 dessa tese.

No Brasil, os dados do IBGE permitem identificar que mais de 60% dos CME passaram mais de dois meses sem efetivar suas funções. No Nordeste esse percentual foi de mais de 57% e em Sergipe isso ocorreu com 50% dos Conselhos. Essa configuração permite propor que, apesar dos municípios terem direito e a garantia em ter autonomia em relação às configurações de seus conselhos, a caracterização de uma periodicidade mínima para as reuniões não deve ser uma delas.

É imprescindível criar mecanismos e instrumentos que definam critérios gerais para garantir minimamente que os representantes (conselheiros) possam participar da gestão pública. Em outras palavras, é necessário pensar e propor uma configuração para os conselhos municipais de educação (e por que não dizer para os conselhos gestores de uma forma geral) que viabilizem a participação, não apenas na constituição de uma periodicidade mínima para todos os conselhos, como por exemplo, também, pela oferta periódica de capacitação aos conselheiros, como uma responsabilidade do estado, como será discutido no capítulo 6.

A seguir são apresentados dados comparativos entre os registros oficiais do IBGE (2007) e os dados levantados durante a pesquisa de campo entre 2008 e 2009.

5.2.2 – Os Conselhos Municipais de Educação Sergipanos em 2009. Comparação dos dados oficiais IBGE (2007) e dados da pesquisa de campo (2009).

Como foi indicado anteriormente os dados do IBGE foram coletados entre setembro de 2006 e janeiro de 2007 e os dados da pesquisa de campo, entre outubro de 2008 e novembro de 2009.

Nesse sentido, os dados da pesquisa de campo demonstram uma ampliação significativa do número de municípios que atualmente têm conselhos de educação instalados e em funcionamento.

Como foi indicado na introdução, metodologicamente os dados da pesquisa de campo tiveram cinco fontes básicas:

- 1) documentos coletados diretamente nos Conselhos Municipais de Educação como leis, decretos, resoluções, atas de reuniões etc;
- 2) acompanhamento de reuniões de conselhos municipais de educação e de conferências intermunicipais e estadual de Educação;
- 3) realização de entrevistas e aplicação de questionários junto a conselheiros, técnicos dos conselhos municipais de educação;
- 4) comparação e parâmetro dos dados do IBGE (2007), contidos em "O Perfil dos Municípios Brasileiros 2006";
- 5) documentos fornecidos pelo Conselho Municipal de Educação de Aracaju, que tinha a diretoria da UNCME-SE nos últimos anos, assim como da atual UNCME –SE, arquivo individualizado de cada um dos conselhos municipais de educação existentes no Estado de Sergipe.

Lembra-se mais uma vez que os documentos fornecidos pela UNCME foram cópias de leis de criação de Conselhos Municipais de Educação, relatórios de gestão, decretos de mandatos de representantes, regulamentação de regimentos internos etc,

mas a maioria dos dados dos CME's em funcionamento foram os formulários de atualização de dados da própria diretoria regional e os formulários do Sistema Nacional de Informações sobre Conselhos Municipais de Educação (SICME/MEC)⁵⁴, do ano de 2008.

De acordo com Bordignon sobre o SICME é bom esclarecer que,

A resposta ao formulário não é obrigatória, mas de caráter espontâneo, isto é, adesão voluntária dos municípios conforme os objetivos da pesquisa. Este método, apesar de trazer algumas dificuldades na contabilização dos dados, podendo apresentar algumas distorções do ponto de vista quantitativo, de um ano para o outro, tem possibilitado formar um conjunto de informações precisas para uma visão mais próxima das realidades dos CMEs em nível nacional. Atualmente, o SICME/MEC é uma referência básica aos estudos sobre conselhos municipais de educação no país. (*Apud*, OLIVEIRA, 2008, p. 136)

Assim, os dados da próxima tabela indicam os 75 municípios sergipanos e identificam a situação sobre os conselhos municipais de educação no estado, a partir das fontes comentadas.

⁵⁴ O SICME é o Sistema Nacional de Informações sobre Conselhos Municipais de Educação, criado pelo Ministério da Educação e que desde 2004, coleta através de pesquisa *on line* e dentro do Programa Nacional de Capacitação dos Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho), o perfil dos conselhos municipais de educação no Brasil.

Tabela V – Identificação de Conselhos Municipais de Educação em Sergipe: situação, funções. 2009.

Conselho Municipal de Educação	Data e instrumento jurídico de fundação.	Situação	Funções do Conselho Municipal de Educação
AMPARO DO SAO FRANCISCO	Há lei de criação do conselho	Desativado	Desativado
AQUIDABA	Lei nº 17/2005	Em funcionamento	Consultiva; deliberativa; normativa; fiscalizadora; propositiva; mobilizadora; outra
ARACAJU	Lei nº 1.430 de 06 de dezembro de 1988	Em funcionamento	Normativa; consultiva e deliberativa
ARAUÁ	Não foi possível identificar	Em funcionamento	Consultiva; deliberativa; normativa; fiscalizadora; propositiva; mobilizadora
AREIA BRANCA	Lei nº 02/2007 de 02 de abril de 2007	Em funcionamento	Consultiva; deliberativa; normativa; fiscalizadora; propositiva; mobilizadora
BARRA DOS COQUEIROS	Lei nº 42/1998 de 04 de maio de 1998	Em funcionamento	Consultiva, deliberativa; normativa
BOQUIM	Lei nº 507 de 2007	Em funcionamento	Consultiva; deliberativa; normativa; propositiva; mobilizadora
BREJO GRANDE	Lei nº 01 de 27 de fevereiro de 2003	Em funcionamento	Consultiva; deliberativa; normativa; propositiva
CAMPO DO BRITO	Não foi possível identificar	Em funcionamento	Outras
CANHOBÁ	Em processo de estruturação para constituição da lei de criação	Não há conselho	Não há conselho
CANINDE DO SAO FRANCISCO	Leis nº 018 e 019 de 22 de outubro de 1997 - (criação); Lei nº 197 de 05 de junho de 2007 (vigente)	Em funcionamento	Consultiva, deliberativa; normativa; fiscalizadora; propositiva; mobilizadora; outras
CAPELA	Lei nº 728 de 26 de setembro de 2005	Em funcionamento	Consultiva, deliberativa; normativa; fiscalizadora; propositiva; mobilizadora
CARIRA	Não há conselho	Não há conselho	Não há conselho
CARMOPOLIS	Lei nº 728 de 26 de setembro de 2005	Em funcionamento	Consultiva, deliberativa; normativa; fiscalizadora; propositiva; mobilizadora; outras
CEDRO DE SAO JOAO	Lei nº 13 de 07 de junho de 2005	desativado	Não foi possível identificar

Conselho Municipal de Educação	Data e instrumento jurídico de fundação.	Situação	Funções do Conselho Municipal de Educação
CRISTINAPOLIS	Lei nº 312 de 2001	Em funcionamento	Consultiva; deliberativa; normativa; fiscalizadora; propositiva; mobilizadora; outras
CUMBE	Lei nº 198 de 26/03/2008	Em processo de eleição dos representantes	Não foi possível identificar
DIVINA PASTORA	Não foi possível identificar	Em funcionamento	Consultiva; deliberativa; normativa; propositiva; mobilizadora
ESTANCIA	Lei nº 1100/2002	Em funcionamento	Consultiva, deliberativa e normativa
FEIRA NOVA	há conselho, mas não foi possível identificar os dados	há conselho, mas não foi possível identificar os dados	há conselho, mas não foi possível identificar os dados
FREI PAULO	Não há conselho	Não há conselho	Não há conselho
GARARU	lei nº 516 de 17 de agosto de 2007	Em funcionamento	Consultiva, normativa; fiscalizadora; propositiva; mobilizadora; outros
GENERAL MAYNARD	Não foi possível identificar	Em funcionamento	Não foi possível identificar
GRACCHO CARDOSO	Não há conselho	Não há conselho	Não há conselho
ILHA DAS FLORES	Lei nº 11 de 2008	Em funcionamento	Consultiva; normativa; fiscalizadora; mobilizadora.
INDIAROBA	Não foi possível identificar	Em funcionamento	Consultiva; deliberativa; normativa; fiscalizadora; propositiva; mobilizadora
ITABAIANA	Há conselho, mas não foi possível identificar os dados	há conselho, mas não foi possível identificar os dados	há conselho, mas não foi possível identificar os dados
ITABAIANINHA	lei nº 763/2007	Em funcionamento	Consultiva, deliberativa; normativa; fiscalizadora
ITABI	Há conselho, mas não foi possível identificar os dados	há conselho, mas não foi possível identificar os dados	há conselho, mas não foi possível identificar os dados
ITAPORANGA D AJUDA	Há conselho, mas não foi possível identificar os dados	há conselho, mas não foi possível identificar os dados	há conselho, mas não foi possível identificar os dados
JAPARATUBA	Lei nº327 de 12/12/2003	Em funcionamento	Consultiva, deliberativa; normativa; fiscalizadora
JAPOATA	Lei número 268/2005 de 21 de setembro de 2005.	Em funcionamento	Normativa e fiscalizadora

Conselho Municipal de Educação	Data e instrumento jurídico de fundação.	Situação	Funções do Conselho Municipal de Educação
LAGARTO	Lei nº01/97 de 03 de janeiro de 1997	Em funcionamento	Consultiva; deliberativa; normativa; fiscalizadora; propositiva; mobilizadora
LARANJEIRAS	Lei nº724/2004	Em funcionamento	Consultiva; deliberativa; normativa
MACAMBIRA	Não há conselho	Não há conselho	Não há conselho
MALHADA DOS BOIS	Não foi possível identificar	Em funcionamento	Consultiva; deliberativa; normativa; fiscalizadora
MALHADOR	Não foi possível identificar	Não foi possível identificar	Não foi possível identificar
MARUIM	lei nº 413/2007	Em funcionamento	Consultiva; deliberativa; normativa; fiscalizadora, mobilizadora
MOITA BONITA	Não foi possível identificar	Em funcionamento	Deliberativa; normativa; fiscalizadora
MONTE ALEGRE DE SERGIPE	Não foi possível identificar	Em funcionamento	Deliberativa; Fiscalizadora; Mobilizadora; Outra
MURIBECA	Não há conselho	Não há conselho	Não há conselho
NEOPOLIS	Lei 795/2006 De 14 de junho de 2006	Em funcionamento	Consultiva; deliberativa; normativa; fiscalizadora; propositiva; mobilizadora; outra
NOSSA SENHORA APARECIDA	Lei nº 3 de 28 de fevereiro de 2008	Em funcionamento	Consultiva; deliberativa; normativa; fiscalizadora.
NOSSA SENHORA DA GLORIA	Não há conselho	Não há conselho	Não há conselho
NOSSA SENHORA DAS DORES	Não há conselho	Não há conselho	Não há conselho
NOSSA SENHORA DE LOURDES	Não há conselho	Não há conselho	Não há conselho
NOSSA SENHORA DO SOCORRO	Não foi possível identificar	Em funcionamento	Consultiva, deliberativa; normativa; fiscalizadora; mobilizadora
PACATUBA	Não foi possível identificar	Em funcionamento	Consultiva; Deliberativa; Normativa; Fiscalizadora
PEDRA MOLE	Lei nº 13/2000	Em funcionamento	Consultiva; deliberativa; Fiscalizadora; outras
PEDRINHAS	Não foi possível identificar	desativado	desativado

Conselho Municipal de Educação	Data e instrumento jurídico de fundação.	Situação	Funções do Conselho Municipal de Educação
PINHAO	Não foi possível identificar	desativado	desativado
PIRAMBU	Lei nº06/2007	Em funcionamento	Não foi possível identificar
POCO REDONDO	Lei nº173/03	Em funcionamento	Consultiva; deliberativa; normativa; fiscalizadora; propositiva; mobilizadora
POCO VERDE	Não foi possível identificar	Em funcionamento	Consultiva; deliberativa; normativa; fiscalizadora; propositiva; mobilizadora
PORTO DA FOLHA	Lei nº 058/98 de 08 de Abril de 1998	Em funcionamento	Consultiva; deliberativa; normativa; fiscalizadora,
PRÓPRIA	Lei 37/2007	Em funcionamento	Consultiva; deliberativa; fiscalizadora; mobilizadora
RIACHÃO DO DANTAS	Lei 08/2007	Em funcionamento	Consultiva; deliberativa; normativa; fiscalizadora; propositiva; mobilizadora
RIACHUELO	Lei 435/2006	Em funcionamento	Consultiva; deliberativa; normativa; fiscalizadora
RIBEIROPOLIS	Não há conselho	não há conselho	Não há conselho
ROSÁRIO DO CATETE	Lei nº484/2003	Em funcionamento	Consultiva; deliberativa; normativa; fiscalizadora e outras
SALGADO	Lei nº535/2008	Em funcionamento	Não foi possível identificar
SANTA LUZIA DO ITANHY	Não foi possível identificar	Não foi possível identificar	Não foi possível identificar
SANTA ROSA DE LIMA	Não foi possível identificar	Em funcionamento	Deliberativa; fiscalizadora
SANTANA DO SÃO FRANCISCO	Lei 093/05	Em funcionamento	Deliberativa; normativa; fiscalizadora; propositiva
SANTO AMARO DAS BROTAS	Não há conselho	Não há conselho	Não foi possível identificar
SÃO CRISTOVÃO	Não foi possível identificar	Em funcionamento	Consultiva; deliberativa; normativa; fiscalizadora
SÃO DOMINGOS	Lei 18/97	Em funcionamento	Fiscalizadora; mobilizadora
SÃO FRANCISCO	Há lei de criação, mas não foi possível identificá-la	Não foi possível identificar	Não foi possível identificar

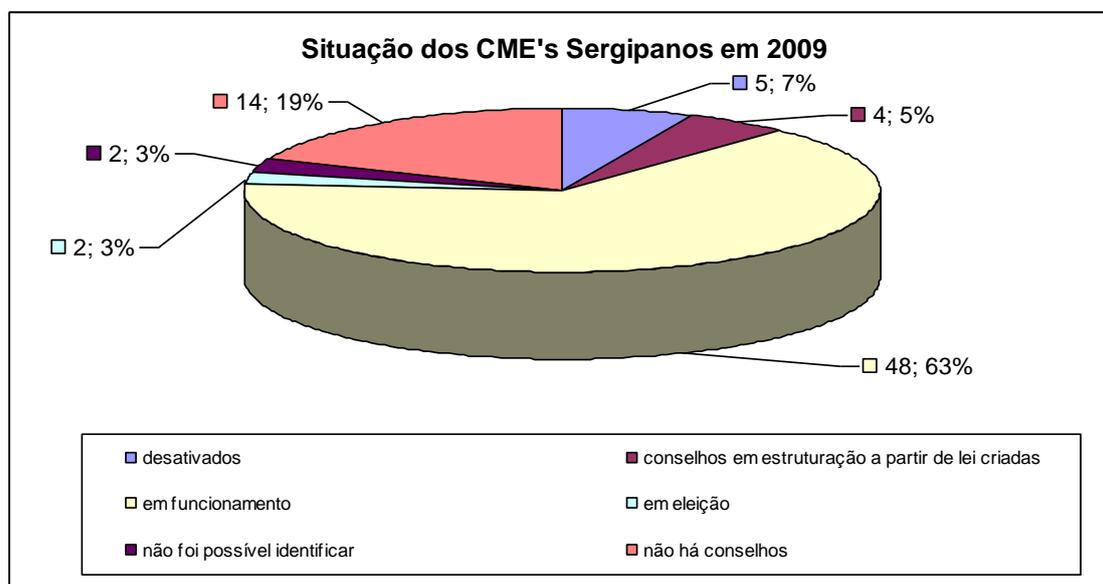
Conselho Municipal de Educação	Data e instrumento jurídico de fundação.	Situação	Funções do Conselho Municipal de Educação
SAO MIGUEL DO ALEIXO	Não há conselho	Não há conselho	Não foi possível identificar
SIMAO DIAS	lei nº448 de 23 de dezembro de 2008	em processo de eleição dos membros	Não foi possível identificar
SIRIRI	Não há conselho	Não há conselho	Não há conselho
TELHA	Não há conselho	Não há conselho	Não há conselho
TOBIAS BARRETO	Lei nº 577/97 de 27 de junho de 1997	Em funcionamento	Consultiva; deliberativa; normativa; fiscalizadora; outras
TOMAR DO GERU	515/2007 de 24 de abril de 2007	Em funcionamento	Deliberativa; fiscalizadora; propositiva; mobilizadora; outra
UMBAUBA	Lei nº 555/2007 de 24 de setembro de 2007	Em funcionamento	Consultiva; deliberativa; normativa; fiscalizadora, propositiva; mobilizadora

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados de pesquisa de campo (2009) e dados do SICME (2008).

A tabela permite observar que no mínimo 15 conselhos municipais de educação foram criados de forma regulamentar depois de janeiro de 2007, quando o IBGE encerrou seu levantamento para a composição do “Perfil dos Municípios Brasileiros, 2006”.

Mas antes de apresentar a comparação entre os dados de 2006 e os de 2008/2009, apresenta-se a seguir, gráfico para visualização da tabela anterior.

Gráfico 1 – Situação dos Conselhos Municipais de Educação em Sergipe entre 2008 e 2009



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados de pesquisa de campo (2009) e dados do SICME (2008).

Em 2009 eram 05 os conselhos desativados e todos criados antes de 2007. Foram criados, começaram a funcionar ou nunca tiveram suas atividades iniciadas, apenas as leis promulgadas, de acordo com informações da UNCME em Sergipe e dados fornecidos pelas Secretarias Municipais de Educação⁵⁵. Foram 06 os municípios que promulgaram suas leis de criação de seu CME, mas que estão passando por estruturação/capacitação e eleição para que as atividades sejam iniciadas em 2010. Não foram encontrados dados sobre 02 municípios sergipanos e em 14 municípios foi verificado que estes ainda não constituíram conselhos municipais de educação, e neste sentido têm seu sistema educacional atrelado ao Estado. Assim, a configuração dos municípios que possuem CME's é de 48, número maior que o identificado no levantamento do IBGE, entre outubro de 2006 e janeiro de 2007.

A partir dos dados levantados entre 2008 e 2009 e dos dados do IBGE (2007) a tabela a seguir foi elaborada para comparar as características dos CME's, em suas diversas características.

⁵⁵ Aqui é importante indicar que os dados fornecidos pela UNCME foram pautados no Sistema Nacional de Informações sobre Conselhos Municipais de Educação (SICME/MEC).

Tabela VI – Características dos Conselhos Municipais de Educação em Sergipe: comparação entre dados do IBGE (2007) e dados de pesquisa de campo (2009)

	Total de municípios	Total de municípios com conselhos	Conselhos Paritário	Conselhos com maior representação da sociedade civil	Conselhos com maior representação governamental	Caráter do conselho			
						Consultivo	Deliberativo	Normativo	Fiscalizador
Dados IBGE (2007)	75 (100%)	29 (38,66%)	20 (68,96%)	4 (13,79%)	5 (17,24%)	24 (82,76%)	25 (86,21%)	21 (72,41%)	21 (72,41%)
Dados da pesquisa de campo	75 (100%)	48 (64%)	05 (10%)	14 (29%)	20 (42%)	36 (75%)	40 (83,33%)	37 (77,08%)	38 (79,16%)

Obs: Na identificação dos dados da pesquisa de campo, não foi possível identificar a constituição de representatividade dos conselhos em 18,75% dos casos, conforme detalhamento da planilha abaixo.

Fonte: Elaboração da autora a partir de IBGE (2007), de dados de pesquisa de campo (2009) e dados do SICME (2008).

A comparação do quadro acima, apesar de identificar que houve um aumento no número de municípios que têm conselhos atuantes, demonstra também que houve uma diminuição de conselhos paritários, entre 2007 e 2009. Também permite observar que houve um aumento dos conselhos onde a sociedade civil tem maior representação, mas a mais significativa alteração ocorreu em relação à representação governamental.

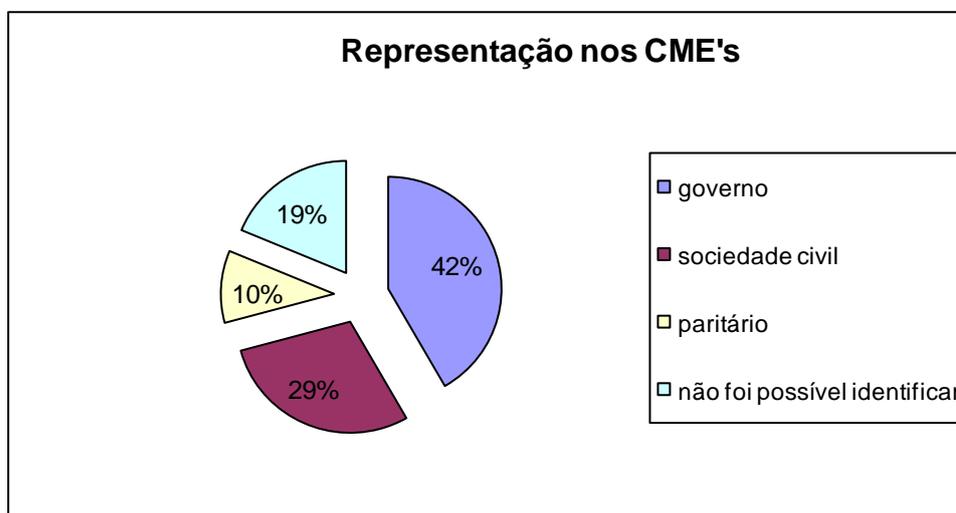
Enquanto que em 2007 (dados do IBGE) 68,96% dos municípios com CME's eram paritários, os dados levantados em 2009 identificam que esse percentual caiu para 10%, uma diferença muito acentuada, em um espaço de menos de 2 anos.

O percentual de conselhos com maior representação da sociedade civil passou de 13,79% dos municípios com conselhos em 2007, para 29% dos conselhos em funcionamento em 2009 e o percentual de conselhos com maior representação governamental, que em 2007 era de 17,24% passou para 42% em 2009. Um crescimento de mais de 100%. Isso pode ser explicado da seguinte maneira: além dos 15 novos conselhos criados depois do levantamento do IBGE (2007) terem maior representação governamental do que qualquer outro tipo de representação há mudanças muito rápidas nas legislações que tratam da composição de representação dos órgãos e instituições que têm representação nos conselhos municipais de educação em Sergipe.

Não foi encontrada na literatura discussão específica sobre essas mudanças na legislação.

O gráfico abaixo permite visualizar mais adequadamente a identificação sobre a representatividade na constituição dos conselhos em Sergipe.

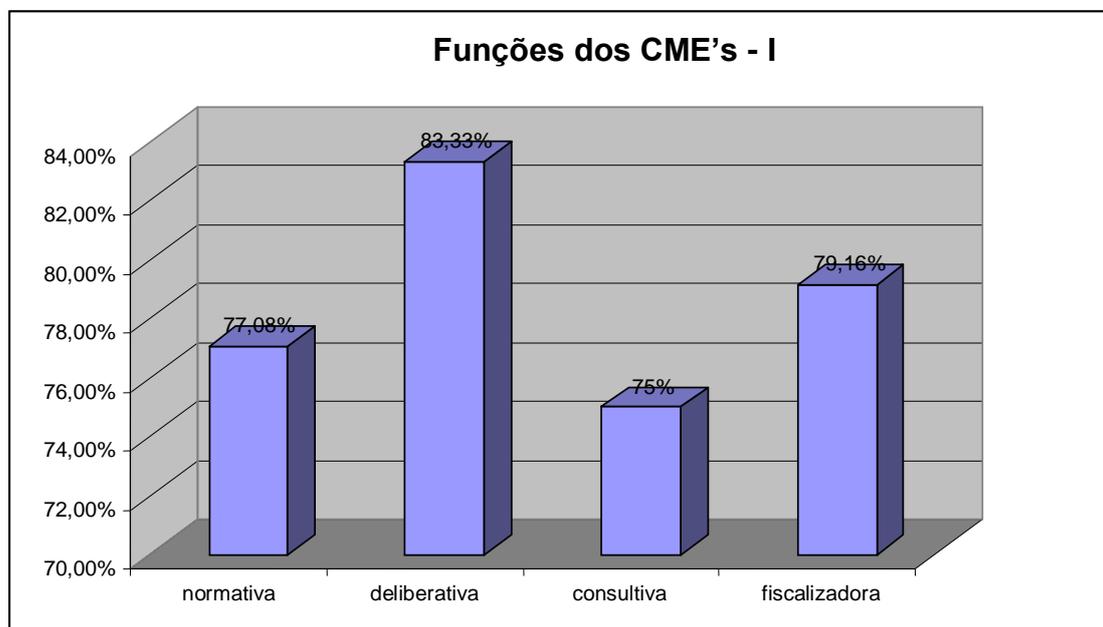
Gráfico 2 – Configuração de Representação dos Conselhos Municipais de Educação em Sergipe em 2009.



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados de pesquisa de campo (2009) e de dados do SICME (2008).

A Tabela VI apresentada anteriormente, além das características de representação identifica ainda dados sobre o caráter dos conselhos, em suas funções consultiva, deliberativa, normativa e fiscalizadora. A partir disso foi possível construir o outro gráfico que segue abaixo.

Gráfico 3 – Caracterização das funções dos conselhos municipais de educação em Sergipe em 2009 – parte I: funções consultiva, deliberativa, normativa e fiscalizadora.



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados de pesquisa de campo (2009) e de dados do SICME (2008).

O gráfico acima permite observar que há um equilíbrio (diferença de menos de 10%) no exercício das quatro funções, identificadas pelo IBGE como as que caracterizam os CMES'. Entretanto, como foi discutido no item 4.1 desta tese, os conselhos municipais de educação, de acordo com a literatura, e de acordo também com o MEC, através de seu SICME, identificam muito claramente uma outra função que não foi abordada pelo IBGE e sobre a qual é importante discutir. A função mobilizadora que os conselhos têm, ou melhor, deveriam ter como instrumentos de gestão pública participativa, ou para viabilizar essa gestão compartilhada. De acordo com Bordignon "A *função mobilizadora* situa os conselhos como espaços aglutinadores dos esforços comuns do governo e da sociedade para a melhoria da qualidade da educação". (2009b, p. 19) ou como infere Oliveira, a função

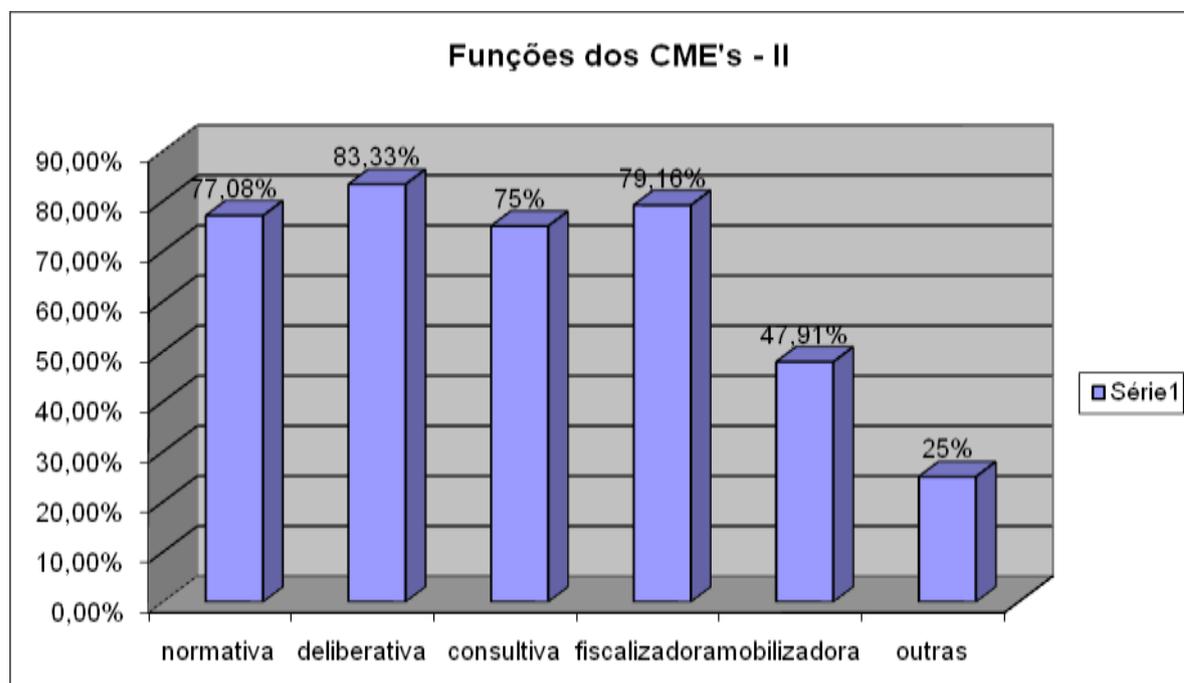
mobilizadora – é uma nova função e nasce na perspectiva da democracia participativa, em que os colegiados de educação, concebidos como conselhos sociais, têm função de estimular a

participação da sociedade no acompanhamento e controle da oferta dos serviços educacionais. (OLIVEIRA, 2008, p.140).

Os dados da pesquisa de campo apontam que em Sergipe, dos municípios que têm conselhos municipais de educação em funcionamento, 47,91% ou 23 CME's, têm a função de mobilizadora constituída legalmente em seus instrumentos de criação. É preciso registrar que essa função é pouco ou quase nunca exercida pelos conselhos, mesmo naqueles em que juridicamente há uma previsão para isso, o que foi possível identificar durante a análise dos questionários, as entrevistas e as conversas informais mantidas com os conselheiros municipais de educação.

Ainda em um capítulo seguinte, é realizada uma discussão mais pormenorizada e qualitativa, sustentada nas entrevistas e observação sobre o funcionamento dos conselhos. Assim, apresenta-se a seguir um gráfico com essa quinta função dentro do universo dos conselhos municipais de educação em Sergipe.

Gráfico 4 – Caracterização das funções dos conselhos municipais de educação em Sergipe em 2009 – parte II: Funções Consultiva; deliberativa; normativa; fiscalizadora e mobilizadora.



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados de pesquisa de campo (2009) e de dados do SICME (2008).

Os dados encontrados na pesquisa de campo não foram suficientemente significativos em termos de caracterização do estado sergipano para subsidiar a continuidade de uma comparação com os dados do IBGE (2007) sobre os representantes de escolas, representantes de Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente, assim como Conselhos Tutelares e os sindicatos.

Registra-se aqui, mais uma vez, que sobre a representação dos sindicatos nos conselhos municipais de educação há no capítulo 6 dessa tese uma discussão sobre a opção do IBGE em identificar esse tipo de representação⁵⁶ e não outras, assim como sobre o papel do sindicato nos CME's em Sergipe.

⁵⁶ Representante de sindicato de profissionais da educação; representante dos servidores das escolas das redes municipal e estadual; representantes do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente e/ou Conselho Tutelar; outros)

Apesar de não ter sido possível correlacionar os dados sobre representação, as informações sobre periodicidade das reuniões obtidas na pesquisa de campo foram ricas e merecem um destaque.

Tabela VII - Periodicidade das reuniões realizadas pelos Conselhos Municipais de Educação em Sergipe: comparação entre IBGE (2007) e pesquisa de campo (2009)

N° de CME's	Mensal ou menor	Bimestral/ trimestral	Outros
Sergipe (IBGE-2007) 29 conselhos (100%)	14 (48,27%)	7 (24,13%)	8 (27,6%)
Sergipe (Pesquisa de campo 2009) 45 conselhos (100%)	31 (64,58%)	12 (25%)	5 (10,41%)

Fonte: Elaboração da autora a partir de IBGE (2007), de pesquisa de campo (2009) e de dados do SICME (2008).

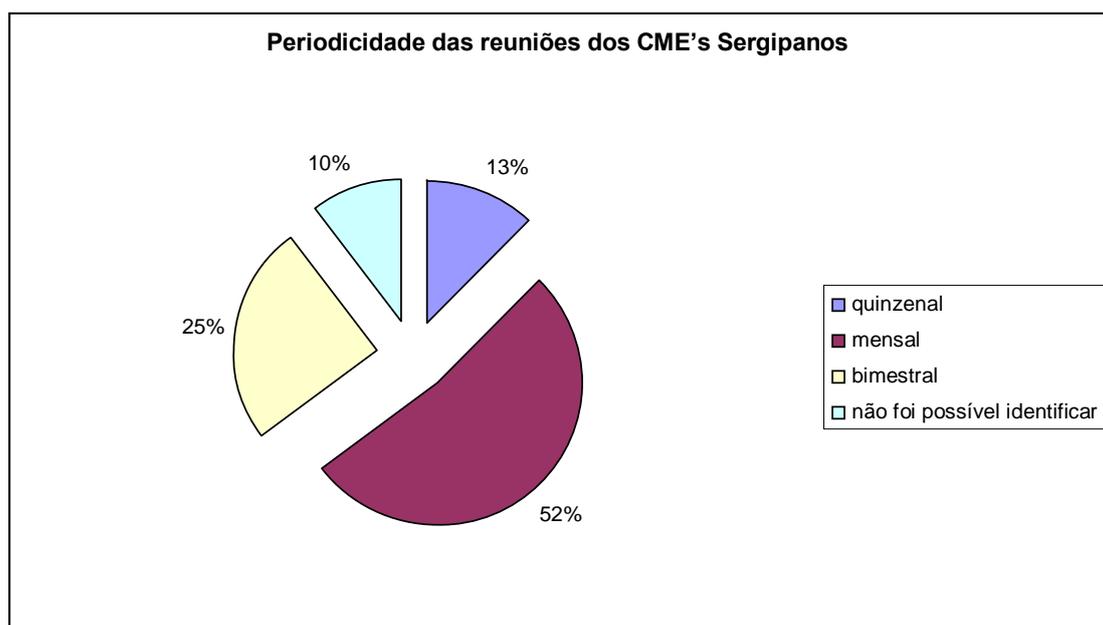
Para melhor compreensão dos dados analisados e em função do tipo de dado levantado pelo IBGE e os dados alcançados com a pesquisa de campo, a tabela acima trata da periodicidade das reuniões dos CME's nas categorias de reuniões mensais ou de menor período de intervalo, das reuniões bimestrais e outros casos.

Os dados de 2009 apresentam uma realidade na qual as reuniões dos conselhos ocorrem em um menor espaço de tempo, o que possibilita concluir que o processo de deliberação é mais contínuo e viabiliza, se não uma maior participação nos processos de deliberação, um maior contato com a realidade do conselho e assim uma experiência com a realidade da educação municipal.

Bordignon em seus trabalhos sobre os conselhos municipais de educação pontua que a periodicidade é uma das “condições necessárias para a autonomia dos conselhos no exercício de suas funções de órgãos de Estado” (2009b, p. 22), reiterando que a definição da agenda de reuniões, quanto à periodicidade (com regularidade de funcionamento) também deve estar atrelada à autonomia para definição da pauta.

A seguir apresenta-se um gráfico produzido apenas com os dados obtidos durante a pesquisa de campo, sustentada também nos dados SICME de 2008.

Gráfico 5 – Caracterização da periodicidade das reuniões dos conselhos municipais de educação em Sergipe, entre 2007 e 2008.



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados de pesquisa de campo (2009) e de dados do SICME (2008).

Os dados indicados no gráfico acima possibilitam identificar que houve mais regularidade quanto ao número de reuniões efetivadas nos CME's em Sergipe durante o período entre 2007 e 2008, do que em 2006, período analisado pelo IBGE.

A configuração permite indicar que numa comparação entre os dados do IBGE (2007) e dados da pesquisa de campo que se referem aos anos de 2007 e 2008, houve uma estabilidade em relação à periodicidade das reuniões, tanto nos 29 municípios com CME's em 2006, quanto nos 48 municípios, entre 2007 e 2008.

Mais uma vez ressalta-se a importância de se analisar e acompanhar qualquer tipo de variação na periodicidade das reuniões, pois o funcionamento dos Conselhos se realiza na medida em que as reuniões efetivamente se realizem sem que a distância entre suas realizações comprometa o exercício de suas funções.

No próximo capítulo é analisado o papel que a UNCME exerceu para ampliação dos Conselhos Municipais de Educação em Sergipe, assim como as relações de poder e a circunscrição de representação dos conselhos municipais de educação sergipanos. Além disso, na discussão sobre as relações de poder e representação, são discutidos os processos de participação dos conselheiros municipais de educação nas conferências intermunicipais e estadual de preparação para a Conferência Nacional de Educação, que ocorrerá em 2010.

CAPÍTULO VI

AS RELAÇÕES DE PODER E REPRESENTAÇÃO NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DE SERGIPE

6.1. A União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação em Sergipe – UNCME - SE e as Conferências Inter-municipais e Estadual de Educação: correlação com os Conselhos Municipais do Estado de Sergipe.

A União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação começa a se inscrever no cenário nacional, a partir das novas configurações democráticas viabilizadas pela Constituição Federal de 1988, quando os municípios brasileiros foram elevados à condição de entes federados autônomos⁵⁷.

Atrelado à esse cenário, e com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN em 1996, começam a se organizar, lenta, mas continuamente, os Sistemas Municipais de Ensino, com prerrogativas para desenvolver competências próprias e incumbências definidas. Nesse quadro, a presença dos Conselhos Municipais de Educação, como órgãos normativos, deliberativos, consultivos e fiscalizadores dos sistemas municipais de ensino, adquirem importância fundamental.

Os presidentes dos CME's, sabendo da importância dos Conselhos para viabilizar o processo de estruturação desses Sistemas Municipais de Ensino, vêm na criação de um órgão nacional, a chance de agregar interesses e fortalecer o papel dos Conselhos Municipais de Educação, em suas bases – os municípios.

Assim, a UNCME torna-se realidade por iniciativa dos Presidentes dos Conselhos Municipais de Educação de: João Pessoa, José Augusto Peres, de Recife, Odilon Albuquerque, de Florianópolis, João Gama, de Vitória da Conquista, Maria da Conceição Meira Barros e de Aracaju, Valtênio Paes de Oliveira. Reunidos em João Pessoa nos dias 6 e 7 de julho de 1992, por ocasião do Encontro de Presidentes em Seminário de “Avaliação e Projetos dos Conselhos Municipais de Educação”, esses presidentes de Conselhos articulam a criação da UNCME.

⁵⁷ Constituição Federal, 1988, Artigo 18.

Durante esse encontro, foi eleita a primeira Diretoria da UNCME e aprovado o estatuto da Entidade, publicado no Diário Oficial de João Pessoa no dia 12 de agosto de 1992. Enquanto uma associação sem fins lucrativos e sem vinculação político partidária, a UNCME se pautou na idéia de que o fortalecimento dos municípios favorece a expansão e a melhoria da qualidade da educação básica e a valorização do magistério, com destaque para a Educação Infantil, prioridade para os municípios, portanto, prioridade para os Conselhos Municipais de Educação e para a entidade que os representa nacionalmente.

Como foi dito, a UNCME se estruturou como uma entidade de direito privado, sem finalidade de lucro e optou por organizar sua sede em Brasília, no Distrito Federal, se constituindo como órgão de representação nacional dos Conselhos Municipais de Educação dos municípios brasileiros.

Entre 1992 e 2009, a entidade conseguiu articular-se em todos os Estados brasileiros e, em cada um deles, adota o nome de UNCME, acrescido da sigla do respectivo Estado. São prioridades da UNCME, de acordo com documentos analisados da entidade:

- a) Buscar soluções para os problemas educacionais comuns e diferenciados dos municípios brasileiros;
- b) Estimular a cooperação entre os Conselhos;
- c) Articular-se com o Ministério da Educação e outros órgãos governamentais e não governamentais públicos e privados;
- d) Constituir-se em fórum de discussão e defesa da educação;
- e) Contribuir para a ampliação e melhoria da educação básica nacional;
- f) Incentivar e orientar a criação e organização de conselhos municipais de educação naqueles municípios em que não existem CME's ou em que os conselhos estão desativados e/ou com funcionamento precário.

O objetivo ao discutir a UNCME nesse trabalho é chamar a atenção para mais um setor organizado da sociedade que vem atuando para ampliação da capacidade de

atuação dos conselheiros. Como identifica Oliveira (2008) a UNCME faz parte ativa do Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho). De acordo com Oliveira o Pró-conselho foi

criado no âmbito do MEC em 2003, busca ampliar a capacidade de atuação dos conselheiros incentivando a qualificação e participação da sociedade na tarefa de avaliar, definir e fiscalizar as políticas educacionais. O Pró-Conselho conta com apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD; Fundo das Nações Unidas para a Infância - Unicef para desenvolver parcerias com os setores organizados da sociedade ligados aos CMEs como UNCME e UNDIME em prol do fortalecimento dos CMEs. (OLIVEIRA, 2008, p.139)

Desse modo, foi possível perceber através das pesquisas realizadas no estado sergipano, assim como pelo contato com a UNCME dos estados de Amazonas, Pará, Ceará e Sergipe⁵⁸ que as finalidades da UNCME, definidas em seu Estatuto⁵⁹ têm sido realizadas principalmente no que se refere à cooperação entre os conselhos municipais de educação, articulação com o MEC e outros órgãos públicos em geral e no incentivo e orientação às prefeituras para a criação e organização de conselhos municipais, assim como para a capacitação dos conselheiros.

⁵⁸ Foi realizado contato por e-mail com todas as diretorias da UNCME, e houve o retorno ao questionário encaminhado, apenas dos estados de Amazonas, Ceará e Pará. Os dados da UNCME Sergipe foram obtidos através de levantamento de dados nos arquivos da coordenação regional e através de entrevistas.

⁵⁹ Disponível em: <http://www.uncme.com.br/arquivos/ESTATUTO%202008.pdf>.

6.1.1 – Mobilização da UNCME na criação de novos conselhos, reativação de conselhos desativados e na capacitação de conselheiros.

A UNCME, em Sergipe, teve sua coordenação atrelada ao Conselho Municipal de Educação da cidade de Aracaju - CONMEA, entre 1992 e 2008 e durante esse período participou ativamente do processo de implantação dos conselhos municipais de educação em mais de 25 dos 75 municípios sergipanos. Além disso, a UNCME realizou Encontros Estaduais com representação dos Conselhos Municipais de Educação, pelo menos a cada dois anos, e a partir de 2005, um encontro anual.

O CONMEA disponibilizou não apenas o seu corpo técnico, mas teve, de seus conselheiros, participação ativa na capacitação de novos conselheiros de outras cidades sergipanas, caracterizando também uma articulação da Secretaria Municipal de Aracaju com a Secretaria Estadual de Educação e com as Secretarias Municipais de Educação de outros municípios do Estado.

Apenas em 2008, a UNCME Sergipe realizou eleições que atribuíram uma nova gestão, não mais atrelada ao Conselho Municipal de Educação de Aracaju. A nova UNCME se estruturou em uma composição inédita no Estado Sergipano, compartilhada entre dois conselhos com uma Coordenação e vice-coordenação, respectivamente dos CME's de Nossa Senhora do Socorro e de Neópolis.

A nova gestão enfrentou problemas advindos da recondução de mandato do presidente do Conselho de Nossa Senhora do Socorro, então coordenador da UNCME Sergipe, o que proporcionou que afastado da presidência do Conselho, se afastasse também da Coordenação da UNCME. Nesse sentido, atualmente a coordenação se encontra com a presidência do Conselho de Neópolis e está sendo estruturada nova eleição que ocorrerá em 2010.

Mas esses são fatores que, apesar de terem atrasado alguns planos da UNCME Sergipe, não desestruturaram as ações de articulação com prefeituras em que os conselhos estão desativados, assim como aquelas em que ainda não há CME's. Há uma meta, que foi constituída entre os conselhos atuantes no Estado, de que até o fim de

2010, todas as cidades terão sido visitadas pela UNCME, para discussão com as Secretarias Municipais de Educação e com o prefeito.

A UNCME Sergipe, também participou das articulações para a realização das conferências intermunicipais de educação, assim como a Estadual, e organizou um encontro estadual dos conselhos municipais de educação de Sergipe que será realizado entre os dias 27 e 28 de janeiro de 2010.

Além disso, no XIX Encontro Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, realizado entre 4 e 6 de novembro de 2009, em Guarulhos – SP, foi definida a cidade de Aracaju – SE para sediar o próximo encontro Nacional, que ocorrerá em 2010, articulação realizada pela Coordenação de Sergipe.

Outro dado relevante sobre a importância da UNCME Sergipe para os Conselhos Municipais de Educação sergipanos, refere-se à constituição do Estatuto da UNCME, Secção – Sergipe, em 10 de março de 2009. Um dos pontos interessantes do estatuto refere-se à criação de 08 diretorias regionais, de representação de microrregiões do Estado sergipano, a saber: Grande Aracaju; Vale do Cotinguiba; Agreste de Itabaiana; Agreste Sergipano; Alto São Francisco; Baixo São Francisco; Centro Sul; Região Sul.⁶⁰

De acordo com os registros da UNCME Sergipe, assim como pelas entrevistas realizadas, as visitas e contatos realizados entre 2008 e 2009 com as prefeituras nas quais não havia conselhos, ou onde os conselhos estavam desativados, proporcionaram a reativação de 03 conselhos⁶¹ e a criação de 01 novo conselho municipal de educação⁶².

Além disso, a UNCME realizou entre 2008 e 2009, capacitação que atendeu a 20 Conselhos Municipais de Educação em Sergipe, atingindo uma média de 40 conselheiros dos CME's.

⁶⁰ Ver no anexo 06, detalhamento dos municípios de cada microrregião da UNCME SE.

⁶¹ Foram reativados no estado de Sergipe com colaboração da UNCME, o conselho municipal de educação de Nossa Senhora Aparecida, assim como de Salgado e Japoatã.

⁶² O novo conselho municipal de educação criado em 2009 com apoio da UNCME foi o conselho de Simão Dias.

Aqui é importante registrar que os documentos arquivados na UNCME Sergipe estão desatualizados, com os últimos dados, tendo sido parcialmente registrados em maio de 2008, com exceção dos conselhos mais recentes – criados em 2008 e 2009 - cujas leis de criação, decreto de caracterização de mandatos, assim como relatórios anuais de atividades estão adequadamente organizados e arquivados.

Como indicado anteriormente, contatos por e-mail proporcionaram o acesso a dados da UNCME de outros três Estados, a saber, o do Amazonas, Para e Ceará. Os dados da UNCME desses outros Estados estão aqui apresentados, não como foco do trabalho, mas como ilustração para pontuar que a ação da UNCME não parece ser pontual, ou específica no estado de Sergipe, mas um órgão de representatividade da sociedade com fôlego mais amplo, atingindo outros estados. Frisa-se aqui, que não foram encontrados registros ou estudos diretos e específicos sobre o papel da UNCME para o processo de fortalecimento dos CME's, apesar de citados em trabalhos relevantes da área, como os trabalhos de Oliveira (2008) e Bordignon (2009b).

Bordignon (2009b) em seu trabalho intitulado “SISTEMA NACIONAL ARTICULADO DE EDUCAÇÃO: O papel dos Conselhos de Educação” registra a contribuição da UNCME na confecção do próprio texto, além de indicar o papel desse órgão da sociedade para a construção uma rede nacional de conselhos de educação. Bordignon pontua que o Conselho Nacional de Educação em parceria com o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação, com a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, deve articular-se em rede para estabelecer as interconexões necessárias para a efetivação do regime de colaboração, conforme parâmetros discutidos na Lei nº 9.131/95.

Os dados enviados pela UNCME Amazonas indicam que naquele estado, entre 2008 e 2009 foram criados 03 novos conselhos⁶³ com a articulação da UNCME, além de ter participado dos processos de reativação de 04 conselhos⁶⁴.

⁶³ No período de 2008 a 2009, os Conselhos criados com apoio da UNCME – Amazonas foram: CME/Apuí, CME/Nhamundá e CME/Manaquiri.

⁶⁴ A Coordenação Estadual do Amazonas vem constantemente cobrando e dando o devido suporte para reativação dos CMEs, tendo como exemplos: CME/Tefé, CME/São Gabriel da Cachoeira, CME/Novo Airão e CME/Rio Preto da EVA.

Há um registro importante feito pela UNCME Amazonas, que identifica a peculiaridade do estado que, com suas dimensões territoriais e dificuldades de acesso, dificultam as visitas às cidades que ainda não possuem conselhos municipais de educação, assim como a organização de capacitações.

Apesar disso, a UNCME Amazonas realizou cursos de Formação e Atualização dos Conselheiros Municipais de Educação, sendo que alguns ocorreram em Manaus, sede atual da UNCME que tem como coordenação o Conselho Municipal de Educação de Manaus, e outros ocorreram nos municípios.

Foram realizadas no Estado do Amazonas pela UNCME, entre 2008 e 2009, as seguintes atividades:

- Curso para conselheiros no município de Barcelos, realizado entre 14 e 15 de fevereiro de 2008;
- Curso de formação e atualização dos conselheiros da cidade de Manaquiri, entre 03 e 04 de março de 2008, na cidade de Manaus;
- Reunião Ordinária Itinerante, em 12 de junho de 2008, em Manaus;
- Curso de Formação e Atualização dos Conselheiros no Município de São Gabriel da Cachoeira (localizado a 858 km de Manaus), entre 30 de julho e 1º de agosto de 2009.

Percebe-se, pelo registro encaminhado pela UNCME Amazonas, que as distâncias e o acesso, que na maioria dos casos só é viável por água, são fatores negativos para a coordenação ir ao encontro dos conselhos existentes e ao encontro dos prefeitos de cidades que ainda não implantaram o conselho municipal de educação.

Em 2009, no Paraná, a UNCME teve uma exponencial demanda para atendimento aos municípios que querem criar seu conselho municipal de educação, assim como para fortalecer os CME's existentes.

Só em 2009, 49 municípios paranaenses⁶⁵ entraram em contato com a UNCME para solicitar orientações sobre como criar o Conselho Municipal de Educação. Além desses, já receberam orientação durante o ano de 2009, 09 municípios que estão estruturando seus conselhos⁶⁶. Outros 08 municípios já criaram seus conselhos, constituindo instrumentos legais, mas não estão funcionando, e neste sentido também solicitaram apoio a UNCME Paraná para reativação⁶⁷.

A UNCME Paraná, além dessas demandas, atualmente está orientando 3 conselhos municipais de educação que tinham sido criados juridicamente e que começaram a funcionar apenas a partir dessas orientações fornecidas⁶⁸.

Outros 08 conselhos municipais de educação estão funcionando e contam com orientações rotineiras sobre elaboração de regimento, eleição, posse e renovação de membros, assim como sobre competências do CME, atribuições, funções etc⁶⁹. As orientações prestadas pela UNCME Paraná ocorrem através de contatos telefônicos, e-mails e visitas a depender das necessidades demandadas.

De acordo com a coordenação, em termos de capacitação, a UNCME Paraná viveu em 2009 um ano atípico, em função das mudanças de administração que ocorreram nos municípios no início do ano, pela agenda das Conferências Municipais de Educação, assim como pelas conseqüências da disseminação do vírus da Gripe A

⁶⁵ Os municípios que solicitaram orientações sobre os procedimentos para criação dos Conselhos Municipais de Educação foram: Altônia; Analy; Araruna; Ariranha do Ivaí; Bela Vista do Paraíso; Boa Vista da Aparecida; Cafeara; Cambe; Cascavel; Cianorte; Engenheiro Beltrão; Florestópolis; Goioerê; Guaraci; Garaqueçaba; Honório Serpa; Icaraíma; Indianópolis; Jaquapitã; Leopólis; Lupionópolis; Mamborê; Mangueirinha; Maria Helena; Mariópolis; Maripá; Nossa Senhora das Graças; Nova Olímpia; Nova Tebas; Paranacity; Pérola; Pitanga; Porecatu; Primeiro de Maio; Quedas d'ô Iguaçu; Renascença; Reserva do Iguaçu; Sabaudia; Salgado Filho; Salto do Itararé; Santa Cecília do Pavão; Santa Tereza do Oeste; Santo Antonio do Caiuá; São Jorge do Patrocínio; São Pedro do Paraná; Saudade do Iguaçu; Sertanópolis; Tapira; Xambrê.

⁶⁶ Municípios que estão tendo orientação da UNCME Paraná em 2009 para criação de Conselhos Municipais de Educação: Abatia; Ampére; Pinhais; Pinhão; Pranchita; Realeza; Santa Mariana; São Pedro do Iguaçu; Tamboara.

⁶⁷ Têm CME criado por lei, mas não funciona. Querem apoio para atualizá-lo: Bandeirantes; Borrazópolis; Carlópolis; Céu Azul; Iguaraçu; Manfrinópolis; Munhoz de Mello; Nova Aurora.

⁶⁸ Têm CME criado por lei, mas não estavam funcionando. Atualmente recebem da UNCME para reativação: Alto Paraná; Assai; Laranjeiras do Sul.

⁶⁹ Têm CME e recebem orientações sobre seu funcionamento (regimento/eleição/posse/renovação de membros/competências/...): Barracão; Mariluz; Terra Rica; Grandes Rios; Sarandi; Araucária; Curitiba; Maringá.

(suspensão das aulas, além de diversas medidas na área do comércio, indústria e transporte, que alteraram a rotina das cidades). Assim, o Encontro Estadual de Conselheiros Municipais de Educação que ocorre anualmente, ainda não havia se realizado quando do envio dos dados, em fins de outubro de 2009.

A UNCME Paraná passa por um processo de negociações com a UNDIME Estadual para realização de uma parceria visando a capacitação dos municípios que querem criar conselhos, haja vista a significativa demanda do Estado. Infelizmente, a UNCME do Paraná não encaminhou dados sobre os cursos de capacitação de conselheiros, o que talvez tenha se dado pela ausência de capacitações em 2009, em função dos motivos já indicados anteriormente para explicar a não realização do encontro anual que normalmente é promovido pela UNCME Paraná.

A outra UNCME estadual que forneceu dados para esta tese foi a do Ceará, estado que tem 184 municípios. Os registros enviados em outubro de 2009, indicam que até essa data, 164 municípios possuíam CME's – sendo que apenas 24 desses tinham Sistema Municipal de Educação próprio. Além desses, 20 municípios estão em processo de formação e /ou estruturação de seus conselhos.

Os dados fornecidos pela UNCME Ceará indicam capacitações de conselheiros realizadas desde o 2º semestre de 2007 até o envio dos dados.

- Julho de 2007 – Casa do Retiro Nossa Senhora de Fátima – Fortaleza. Capacitação organizada pela UNCME Estadual, com apoio da nacional. Tema: funções, competências e estrutura dos conselhos;
- Outubro de 2007 – Lisboa Praia Hotel – Fortaleza. Capacitação realizada pelo Programa Pró-Conselho do MEC – Apoio da UNCME-CE. Tema: Conselhos como órgão de controle social;
- Outubro de 2008 – Centro de Treinamento Antonio Albuquerque – Fortaleza. Capacitação organizada pela UNCME - Ceará, com apoio das Secretarias de Educação dos Municípios e Secretaria do Estado. Tema: Conselhos Municipais de Educação e Responsabilidade Social;

- Primeiro semestre de 2009 - Capacitações Regionais. Estratégia de descentralização dos encontros. Uma média de 25 a 30 municípios por Regional. Metodologia utilizada: Cada município enviou 02(dois) conselheiros: 01 representante do governo e 01 representante da sociedade – Tema: Formação Continuada.

A UNCME Ceará indicou que, a partir de novembro, avaliaria os resultados das atividades, assim como realizariam a composição de um diagnóstico de credenciamento, visando a melhoria de suas finalidades. A UNCME de Ceará registrou o apoio do Conselho Estadual de Educação, através da Câmara de Educação Básica, assim como a parceria realizada com a UNDIME.

6.1.2 – Articulações da UNCME com o Ministério da Educação e envolvimento com a Conferência Nacional de Educação.

A UNCME é reconhecida pelo Ministério da Educação, e tem participado de diversas ações do MEC para articulação do Sistema Nacional de Educação⁷⁰, através da Conferência Nacional de Educação que vem sendo planejada desde 2008 e que organizou durante todo o ano de 2009, em parceria também com os conselhos estaduais e municipais de educação, as conferências municipais, intermunicipais e estaduais em todo o Brasil⁷¹.

Em Sergipe, as conferências foram intermunicipais e ocorreram nos meses de outubro e novembro de 2009 e foi possível participar, para constituição de análise sobre os CME's, de uma conferência intermunicipal e da conferência Estadual em Sergipe.

O acompanhamento da conferência intermunicipal de Aracaju permitiu observar como os conselheiros municipais de educação se inseriram no debate sobre o Sistema de educação em seus níveis municipal, estadual e nacional. Além disso, foi importante acompanhar, mesmo que minimamente, a dinâmica de funcionamento das próprias conferências e da participação e representação dos órgãos públicos, de ONG's, movimentos sociais, sindicatos e Universidades entre outros organismos da sociedade civil.

A conferência intermunicipal de Aracaju se realizou com a participação dos municípios de Aracaju, Nossa Senhora do Socorro e São Cristóvão, entre os dias 03, 04

⁷⁰ É importante ressaltar, que a instituição do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 10.172/2001 recomendou a participação efetiva dos Conselhos Municipais de Educação na elaboração e acompanhamento dos planos municipais de educação, nos seus respectivos municípios. Observando-se a importância dos Conselhos Municipais de Educação, tanto na formulação de políticas públicas para educação, como no que concerne ao acompanhamento e controle social do direito do cidadão a educação de qualidade, a criação de novos Conselhos e assim como a melhoria das atividades dos conselhos em funcionamento e a habilitação/capacitação dos Conselheiros, era condição fundamental para o melhor desempenho das suas funções e para atender aos objetivos intrínsecos do sistema proposto.

⁷¹ Sobre essas conferências e o papel da UNCME, há uma discussão mais detalhada a seguir.

e 05 de novembro de 2009, enquanto que a Conferência Estadual de Educação foi realizada entre os dias 23 e 25 de novembro de 2009.

Nas duas conferências, foi possível perceber, que apesar da presença da UNCME e dos conselhos municipais de educação, a participação dos conselheiros, foi muito pouco representativa dos CME's. Alguns conselheiros que estavam participando, inclusive dos debates e apresentando propostas para mudanças e incorporações de metas para o Sistema Nacional de Educação, estavam como delegados de outros órgãos, como sindicatos, diretores de escola etc e não dos Conselhos Municipais de Educação. Participavam como delegados da CONAE Estadual, vinte e um conselheiros.

As discussões sobre o papel dos Conselhos Municipais de Educação no Sistema Nacional de Educação estavam sempre vinculadas às questões de cumprimento da legislação nacional, não tendo sido realizadas por parte dos conselheiros ou como pospostas dos Conselhos de maneira formal, propostas de emendas, com exceção de aditivos de composição de textos, cujo principal exemplo apresenta-se abaixo, com a proposição aditiva indicada entre aspas e em negrito.

Para pensar a relação entre os sujeitos e as instâncias de participação, é preciso dar especial atenção aos CEE, CME, CDE e CNE. A organização dos conselhos necessita, pois: superar a fragmentação comumente existente nos órgãos colegiados, articulando suas diferentes funções em um conselho de educação fortalecido; equilibrar a função normativa com a de acompanhamento e avaliação da sociedade; trazer a discussão de políticas para os conselhos; instituir uma composição que reconheça a pluralidade de saberes e contribuições, de modo a refletir a diversidade dos agentes e sujeitos políticos do campo educacional e para além deles; estabelecer que os mandatos dos conselheiros e das conselheiras não sejam coincidentes com os dos gestores; proibir que **“a”** presidência do conselho seja exercida por integrantes do poder executivo; ampliar iniciativas comprometidas com o desenvolvimento da capacidade e o fortalecimento da função de conselheiro, **“inclusive garantindo a participação do profissional da educação estudantes, servidores técnico administrativos e de apoio, professores, mães, pais e/ou responsáveis, sem prejuízo para sua vida profissional”**; e, na medida do possível, vincular a representação da sociedade a um fórum permanente (municipal, estadual ou nacional) de educação.

“Para que esta articulação seja eficaz é necessário que: haja um calendário anual de encontros entre os conselhos; a escolha dos membros do conselho deve ocorrer de forma democrática, ou

seja, por meio de eleição de cada segmento; haja uma maior divulgação acerca das questões pertinentes à formação dos conselhos.”

Para isso urge definir em lei nacional, diretrizes gerais e mecanismos institucionais, que regulamentam o artigo 206 da constituição federal de 1988, concretizando o princípio de gestão democrática. Esses mecanismos devem ser válidos, guardadas as especificidades, para o sistema público e para o setor privado de educação.

CONAE, Texto de referência, 2009.

Aqui ressalta-se que o texto original se constitui como a base encaminhada pelo MEC para todo o Brasil, e que os aditivos não mudaram a consistência da proposta inicial. Assim, alguns outros fatores foram observados e na proporção em que podem ser percepções muito subjetivas, ainda assim cabe registrá-las para a avaliação dos leitores, que devem levar em conta que são considerações pautadas numa observação das conferências, em consonância ao acompanhamento de reuniões de conselhos, leituras de atas, de resoluções, bem como a análise qualitativa das entrevistas realizadas com conselheiros, presidentes de conselhos, secretários municipais de educação e técnicos dos CME's.

Não houve encaminhamentos por parte dos Conselhos Municipais de Educação, salvo engano tenham ocorrido por parte de conselhos que não tenham tido representantes entrevistados, para o documento de referência da CONAE. Isso demonstra uma falta de articulação dos Conselhos entre si, apesar do depoimento do Coordenador Regional da UNCME-SE:

"a UNCME articulou-se com os conselhos municipais de educação, viabilizando a eleição de 21 delegados representando o segmento da educação básica para a CONAE 2010"

Sr. Manoel Humberto Gonzaga Lima, Coordenador regional UNCME-SE, Presidente do Conselho Municipal de Neópolis.

Mesmo com esse número foi possível perceber que uma parte significativa desses delegados que participarão da CONAE em 2010, são técnicos dos CME's e não conselheiros. Conversas com conselheiros e técnicos dos CME's, assim como a

observação durante a conferência intermunicipal, permitiram verificar que estes técnicos foram eleitos, por ausência de conselheiros, já que o número de delegados do segmento da educação básica, já estava pré-definido para o estado de Sergipe. Também foi possível perceber que apesar de muitos conselheiros terem participado das conferências, essa participação era pontual, esparsa, caracterizando por diversas ocasiões, a ausência em momentos significativos como o da própria eleição dos delegados.

Em termos de participação nas conferências, a distribuição da composição dos delegados era massivamente constituída por técnicos das secretarias de municipais de educação, assim como de professores. A representação de delegados de Universidades, se caracterizou por atuações pontuais de delegados da IES privadas, havendo uma ausência significativa, não só da única Universidade Pública do Estado, como também do setor da Educação Profissional.

Uma presença constante nos quadros de registro de representação dos delegados, assim como nos debates e nos encaminhamentos, foi a participação dos sindicatos de professores e de técnicos, que em determinadas situações, chegavam até a monopolizar o cenário das discussões, especialmente o SINTESE.

Outro aspecto relevante refere-se a ausência de delegados que representassem pais e alunos, assim como estudantes, que em alguns momentos compareceram às conferências, mas com pouco ou quase nenhuma expressividade se manifestaram.

Além disso, sobre as deficiências na formação dos professores, apesar de serem tema recorrente na discussões durante as conferências, não houve um debate que caracterizasse teorica ou conceitualmente, propostas para que mudanças no processo de formação do professor, trouxesse soluções ou minimamente apresentasse alternativas para a incapacidade demonstrada pelos profissionais de educação, em lidar com a rotina das escolas de forma adequada. A quase ausência das IES, foi significativamente simbólica nesse processo, o que traz outra questão incômoda que perpassou os processo de realização das conferências em Sergipe: a falta de divulgação, ou publicização específica para a importância das conferências e da participação da sociedade nas mesmas.

Auditórios esvaziados, rotatividade dos participantes que, em sua maioria não acompanharam as conferências em toda a programação, proporcionam uma outra interpretação: a de uma colcha de retalhos, que por mais interessante que possa parecer em função da contribuição diversa, com pequenos retalhos e muitas mãos que contribuíram em diferentes momentos, carecem de uma costura coesa e estruturada.

Mas para não perder o foco do problema aqui tratado, reitera-se a pouca ou quase inexistente expressividade dos conselhos de forma específica e dos conselheiros municipais de educação, no espaço de gestão pública por excelência, onde toda a prática e experiência dos conselhos, não foi utilizada.

Entretanto, apesar da pouca expressividade dos conselhos e dos conselheiros, a posição da UNCME-SE foi verificada em diversas oportunidades na apresentação de propostas e na definição de 21 delegados que representarão o segmento da educação básica na CONAE 2010.

Nesse sentido, levando-se em consideração toda a articulação da UNCME-SE na CONAE, assim como a mobilização realizada na criação de novos CME's, na reativação de conselhos desativados e na capacitação de conselheiros em vários municípios sergipanos, conclui-se que a UNCME tem exercido a *accountability* em relação aos conselhos municipais de educação.

Como foi demonstrado no capítulo 6.1.1, não só em Sergipe mas também de forma panoramicamente a atuação da UNCME no Amazonas, no Ceará e no Paraná, essa organização tem participado do controle dos conselhos municipais de educação de forma a realizar a *accountability* enquanto processo de articulação e organização da sociedade civil, não por meio das instituições oficiais, mas efetivamente na arena pública da associação civil independente.

A participação da UNCME, que não é constituída de parlamentares eleitos, mas que representa a sociedade, se reveste de legitimidade ao participar da fiscalização da gestão pública realizada nos CME's.

6.2. Poder e Representação nos Conselhos Municipais de Educação em Sergipe

Uma abordagem significativa no debate sobre a natureza dos conselhos municipais de educação, sobre serem vozes a serviço do estado ou da sociedade – como foi discutido no capítulo 2.2, podem ser trabalhados também, a partir da discussão estabelecida por Bordignon (2009b) ao relatar uma fala⁷² de Arthur Gianotti, membro do Conselho Nacional de Educação, quando em nome dos conselheiros afirmou que o CNE não devia ser visto como órgão de governo, mas sim de Estado, já que os conselhos de educação:

representam, articulam e expressam a vontade da diversidade social; quando falam ao governo em nome da sociedade para responder às suas aspirações e, em nome dela, exercer suas funções; quando formulam políticas educacionais para além da transitoriedade dos governos. A natureza dos conselhos remete à análise de sua posição na estrutura do respectivo executivo e dos papéis atribuídos e desempenhados. A relação entre os conselhos e os órgãos de gestão da estrutura dos sistemas de ensino tem registrado tensões, conflitos e rupturas na sua trajetória. Tensões e movimentos de cooperação e de conflitos, de ampliação e estreitamento da autonomia, de centralização e descentralização. (2009b, pp. 17-18).

A idéia de Gianotti apresentada por Bordignon se coaduna com as análises permitidas neste trabalho de tese, onde os conselhos municipais de educação são tratados como órgãos de governo e não como órgãos de estado. Os estudos feitos até agora permitem inferir, que enquanto os conselhos municipais de educação, não forem entendidos e vivenciados, inicialmente pelos conselheiros e pelos governantes, como órgãos de estado, seu papel primordial de buscar os interesses da sociedade vai continuar perpassado pelos conflitos verificados até então. Mais do que isso, é necessário que a própria sociedade tenha conhecimento desse sentido que os conselhos municipais de educação possuem.

⁷² De acordo com Bordignon (2009), a fala de Gianotti não foi publicada nem está registrada nos arquivos do CNE.

O raciocínio discutido por Bordignon (2009b) infere que “os servidores públicos, como a própria etimologia da palavra explicita, são servidores do ‘público’, vale dizer: da cidadania”. E assim, é necessário que nas análises científicas os estudiosos do tema, passem a tratar os conselhos, também sob esse ponto de partida e não apenas como um ponto de chegada.

De acordo com Bordignon essa dualidade é percebida e tida como significativa hoje, na discussão dos conselhos de educação, por que

historicamente no Brasil, foram situados a serviço dos governos, enquanto estes, por sua vez, estiveram mais voltados para interesses de grupos dominantes, com viés patrimonialista. Essa tensão está na raiz da formação histórica do Estado brasileiro, que permitiu aos “donos do poder” se apossar patrimonialmente do Estado e instituir uma burocracia baseada na obediência à vontade dos governantes de plantão.

Embora tenha sido da tradição dos conselhos sua constituição com mandatos não coincidentes com os do respectivo poder executivo, a livre nomeação dos conselheiros por este, os situou historicamente como órgãos a serviço do governo. Os conselhos assumem feição de órgãos de governo quando na sua composição e no exercício de suas funções expressam, traduzem, legitimam junto à sociedade, a vontade de determinado governo. (2009b, p.18)

Nesse sentido, importa analisar os conselhos municipais de educação como órgãos de Estado que são mediadores entre a sociedade civil e os governos, mas que na prática agem como órgãos de governo.

Assim, levando em conta essa percepção, foram construídos gráficos que estão apresentados a seguir, que permitem visualizar os resultados dos questionários aplicados aos conselheiros municipais de educação em Sergipe.

Aqui registra-se que foram considerados apenas 25 questionários como válidos, apesar de terem sido respondidos um total de 33 questionários. Como já foi indicado na introdução do trabalho, os 08 questionários não utilizados foram retirados da análise pelos seguintes motivos:

- 1) Questionários com respostas idênticas;

- 2) Questionários com a mesma letra e com respostas cujo texto, apesar de distinto apresentava as mesmas respostas;
- 3) Questionários de conselheiros que foram eleitos mas que ainda não participaram de reuniões do Conselho ou de capacitação, o que proporcionou que as diversas questões estivessem sem respostas.

Também como já foi pontuado em outros momentos, os questionários foram aplicados em momentos específicos e com estratégias distintas entre os meses de julho e novembro de 2009, se caracterizando como um exercício árduo e problemático, na medida em que a resistência para devolução dos instrumentos, se apresentou como um entrave para a conclusão do trabalho, assim como causa para o maior atraso na finalização das análises, já que cada novo questionário recebido, proporcionava a realização de uma nova avaliação para validação, comparação, tabulação de dados e tratamento para composição dos gráficos e consequente análise.

Outra questão pertinente a ser registrada refere-se à realização das conversas informais e da opção pela aplicação de questionários e não de entrevistas. Com raras exceções, a maioria dos conselheiros com quem foi estabelecido contato pessoal, sempre apresentava justificativas sobre escassez de tempo e outros compromissos que inviabilizavam as conversas ou a entrega dos questionários respondidos. No que cabe ser possível que em alguns casos as respostas efetivamente fossem reais, chamou a atenção a frequência com que ocorriam, tanto em relação aos técnicos quanto aos conselheiros, e por vezes, com as mesmas pessoas em momentos e lugares distintos.

Assim, várias foram as conversas informais, mantidas com conselheiros, presidentes de conselho e técnicos, que não foram gravadas por todos os obstáculos identificados. A gravação não foi realizada em função de todas as dificuldades indicadas, inclusive por ter acontecido alguns casos em que os participantes dos conselhos indicaram explicitamente o receio quanto ao registro de determinadas opiniões.

Vale ressaltar que infelizmente essas dificuldades no levantamento de dados é uma realidade enfrentada por outros pesquisadores, a exemplo do que registra Oliveira (2008):

As dificuldades encontradas para a realização desta fase da pesquisa (trabalho de campo para a coleta de dados) não foram poucas. Inúmeras tentativas foram realizadas na abordagem dos conselheiros, mas o retorno não foi o esperado (...) No conjunto, as dificuldades encontradas nas abordagens dos conselheiros no trabalho de campo, indicam minimamente que há resistências por partes dos agentes políticos que prestam serviços públicos no fornecimento de informações que possam revelar suas práticas, o que significa que nem todos estão abertos para prestar informações sobre suas ações (2008, p.152)

Voltando a discutir as estratégias adotadas, indica-se que antes da aplicação dos questionários, inicialmente foram realizadas visitas ao Conselho Municipal de Aracaju e a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação. Essas visitas possibilitaram:

- acesso a legislação de criação do conselho, mudanças na legislação, constituição dos mandatos dos conselheiros etc;
- acesso a pauta de reuniões, pareceres, resoluções e relatórios de gestão dos últimos anos;
- leitura, análise e tabulação das pautas, deliberações e representantes presentes nas reuniões do CONMEA do ano de 2009 – ver anexos 07 e 08;
- verificação da estrutura material e de recursos humanos;
- conversas informais com técnicos do Conselho e da UNCME SE;
- aplicação de questionários com os técnicos do CONMEA;
- entrevistas de profundidade com a presidente do CONMEA; com o coordenador da UNCME-SE e com o ex-presidente do Conselho Municipal de Socorro e ex-diretor da UNCME-SE;

- acompanhamento das reuniões quinzenais do CONMEA entre agosto e outubro de 2009;
- entrega de questionários em mãos aos conselheiros do CONMEA, na primeira e na segunda reunião do mês de agosto (alguns conselheiros não estavam presentes na 1ª reunião ordinária do mês de agosto);
- envio de questionários por e-mail aos conselheiros que assim solicitaram – indicaram que seria mais fácil responder em casa e em formato eletrônico;
- contato com os conselheiros do CONMEA, por telefone e durante outras reuniões nos meses de setembro e outubro, para solicitar a devolução dos questionários respondidos;
- contato com presidentes de CME's de outros municípios por telefone e por e-mail.

Os questionários validados se constituem amostra significativa dos 48 conselhos municipais de educação sergipanos em funcionamento, representando 14⁷³ dos municípios que têm CME's em funcionamento em 2009.

Além do contato mais direto com o Conselho Municipal de Educação de Aracaju – CONMEA⁷⁴, foi possível participar de reunião da UNCME Sergipe no mês de agosto, realizada com alguns presidentes de conselhos municipais do estado. Eles levaram os questionários para as reuniões de suas respectivas cidades e os devolveram numa média de 30 dias decorridos do recebimento. Um caso significativo foi o do conselho da cidade de Canindé de São Francisco que devolveu questionário de todos os

⁷³ Os conselhos municipais cujos conselheiros responderam questionário foram: Amparo do São Francisco; Aquidabã; Aracaju; Neópolis; Arauá; Canindé do São Francisco; Japaratuba; Lagarto; Nossa Senhora do Socorro; Pacatuba; Riachuelo; São Cristovão; Tomar do Geru.

⁷⁴ Os anexos 07 e 08 detalham as pautas das reuniões, as deliberações e os presentes, permitindo que as análises e reflexões presentes nessa tese, possam ser verificados por registros elaborados pela autora.

membros do CME, (mas não dos suplentes), além de ter disponibilizado o acesso à sua legislação⁷⁵.

Foi durante o I Encontro Estadual de Conselhos de Educação, realizado nos dias 13 e 14 de outubro de 2009 pela Secretaria de Estado da Educação de Sergipe em parceria com as Secretarias Municipais de Educação de vários municípios, seus CME's e a UNCME/SE, que outros questionários foram aplicados e devolvidos por conselheiros que estavam representando seus CME's no evento.

Também foram resgatados questionários durante a Conferência Intermunicipal de Educação da Grande Aracaju I, entre os dias 03, 04 e 05 de novembro de 2009. Aqui é importante registrar o reduzido número de conselheiros que estavam presentes nesta Conferência, ao que se indica que os conselheiros presentes na ocasião, devolveram os questionários respondidos.

Uma outra oportunidade em que os questionários foram aplicados e devolvidos foi durante a Conferência Estadual de Educação, realizado entre os dias 23, 24 e 25 de novembro de 2009.

Os questionários foram divididos em 04 partes: perfil dos conselheiros (25 questões); dinâmica e funcionamento dos conselhos (09 questões); processo decisório (21 questões) e; função e atuação no conselho (20 questões).

⁷⁵ Com exceção de Canindé de São Francisco e de Aracaju, a legislação de outros CME's foi obtida no arquivo da UNCME-SE. No caso de Aracaju, a legislação foi obtida mediante as diversas visitas realizadas para levantamento de dados, entrevistas e acompanhamento de reuniões dos conselheiros.

6.2.1 Perfil dos Conselheiros Municipais de Educação em Sergipe

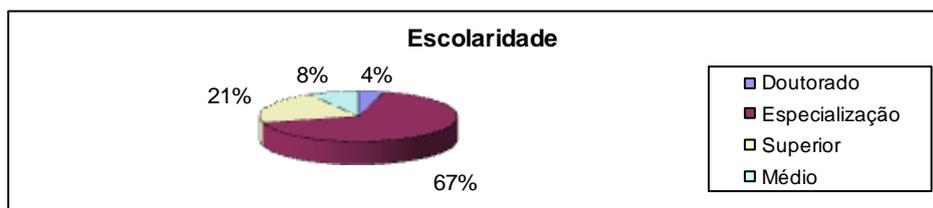
(...) a falta de consenso na literatura sobre a natureza política dos conselhos municipais, (...) incorporou o formato institucional *conselho* na gestão política de forma subordinada. Muitas são as lacunas a serem preenchidas sobre o funcionamento e a atuação desses órgãos, bem como sobre as garantias concretas para o cumprimento das suas competências legais e institucionais. Sem uma clara definição sobre o que realmente são e qual o lugar que ocupam no sistema político brasileiro, a divisão das funções e competências acaba ocorrendo a partir dos acordos possíveis, estabelecidos em cada contexto específico e em cada conjuntura particular, variando à medida que se altera o jogo de correlação de forças entre os participantes.

Tatagiba (2002, p.95)

Sobre o perfil completo dos 25 conselheiros que tiveram seus questionários validados, cabe aqui destacar alguns aspectos que são significativos para a discussão das relações de poder e representação nos CME's.

O perfil dos conselheiros municipais de educação sergipanos reflete as seguintes variáveis: escolaridade, perfil profissional, filiação partidária e ocupação em cargos políticos.

Gráfico 6 – Escolaridade dos Conselheiros Municipais de Educação em Sergipe – 2009

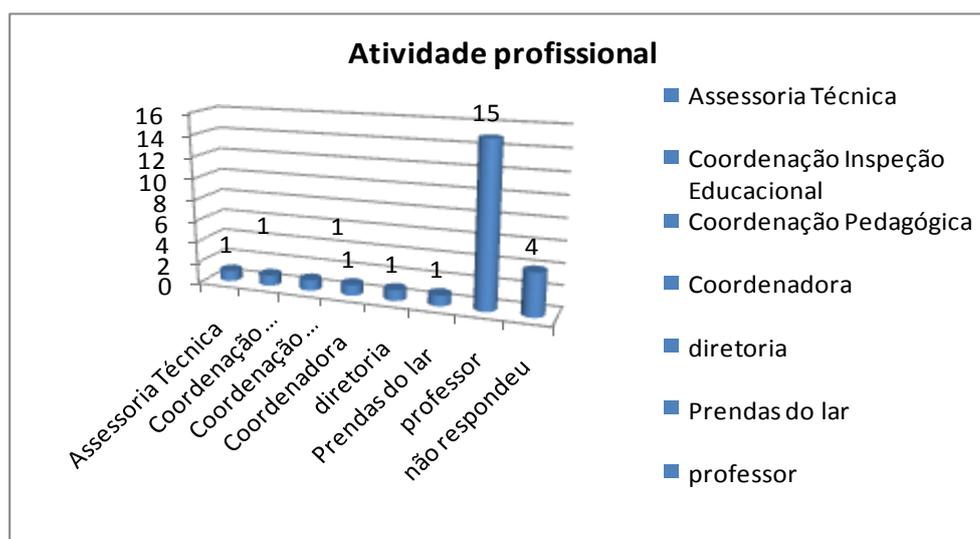


Fonte: Elaborada pela autora a partir dos questionários aplicados na pesquisa de campo (2009)

O perfil dos conselheiros municipais de educação em Sergipe não se distingue do perfil desse tipo de conselheiro no resto do Brasil, conforme demonstram comparações com trabalhos de Tatagiba (2002) e Oliveira (2008, p. 112).

Em geral os conselheiros apresentam maior escolaridade em relação à média da população em Sergipe isso também é verificado, conforme o gráfico 6 acima indica. Também seguindo os resultados de trabalhos que analisaram os perfis dos conselheiros em outras localidades brasileiras, segue o gráfico 7 que demonstra o perfil das atividades profissionais dos conselheiros de CME's.

Gráfico 7 – Atividade Profissional dos Conselheiros Municipais de Educação em Sergipe - 2009



Fonte: Elaborada pela autora a partir dos questionários aplicados na pesquisa de campo (2009)

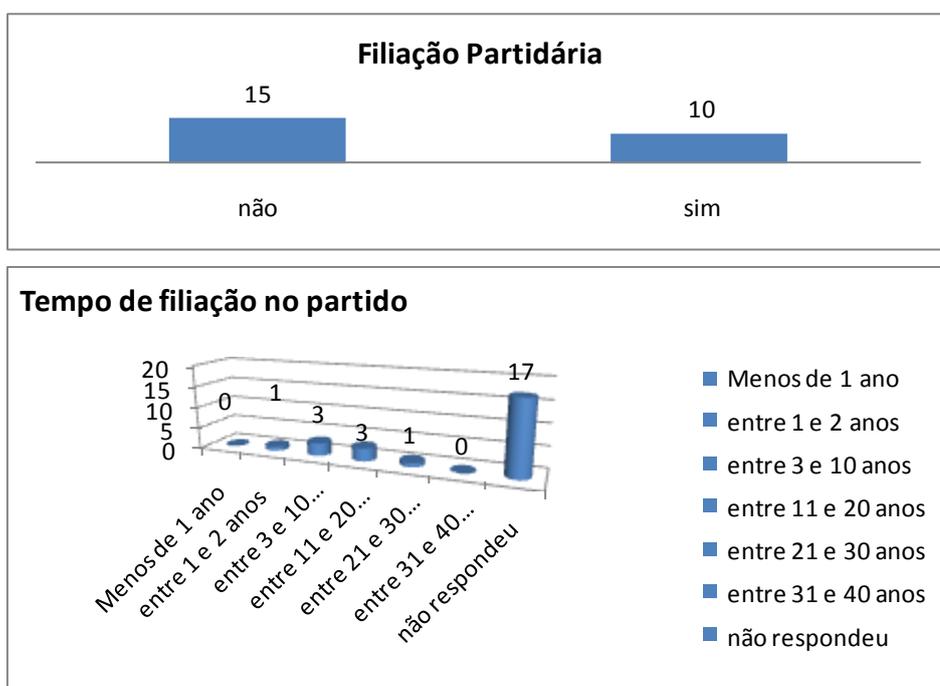
A amostra permite identificar que os conselheiros que responderam ao questionário desenvolvem atividades que os coloca em contato com a realidade educacional, assim como lhes confere *status* de competência na área.

Em relação às atividades desenvolvidas os conselheiros que são representantes dos órgãos públicos que responderam aos questionários, ocupam cargos de confiança, exercendo funções de assessoria técnica e política. Além disso, os graficos 7, 8 e 9 que identificam a filiação partidária e a ocupação dos conselheiros em cargos políticos,

permitem observar que há uma variação de cargos, mas que a grande maioria é de relação intrínseca com a secretaria municipal de educação.

Os dados levantados demonstram que nos representantes do governo, a representatividade é efetivamente institucional, mas se caracteriza como política de governo e não como política de Estado, já que os indicados pelo prefeito prestam conta de suas atividades, deliberações e decisões.

Gráfico 8 – Filiação Partidária dos Conselheiros Municipais de Educação em Sergipe 2009



Fonte: Elaborada pela autora a partir dos questionários aplicados na pesquisa de campo (2009)

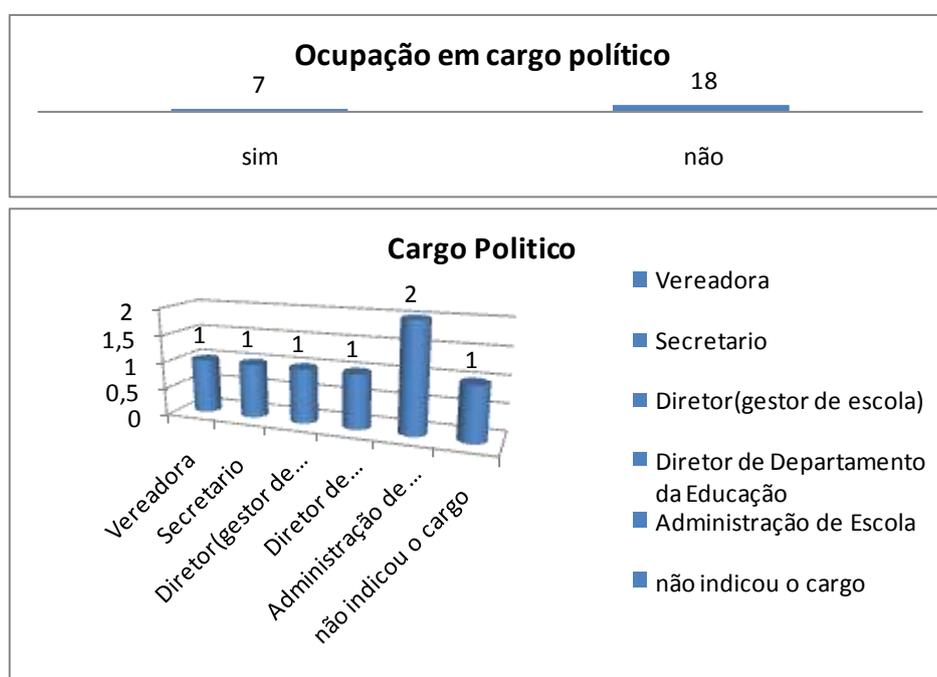
Apesar de 60% dos conselheiros que responderam aos questionários indicarem que não têm filiação partidária, isso não significa que eles não simpatizem com determinadas propostas ideológicas ou não tenham compromissos com algum partido.

É possível observar no gráfico acima que de 10 conselheiros que identificaram ter filiação partidária, apenas 02 não identificaram o tempo de filiação, mas os 08 que responderam ter filiação partidária o são há mais de 3 anos: 03 conselheiros são

filiados entre 03 e 10 anos; outros 03 são filiados a partidos políticos entre 11 e 20 anos e apenas 01 é filiado a mais de 20 anos e a menos de 01 ano.

O gráfico 9 a seguir identifica o perfil dos conselheiros em relação a ocupação em cargos políticos:

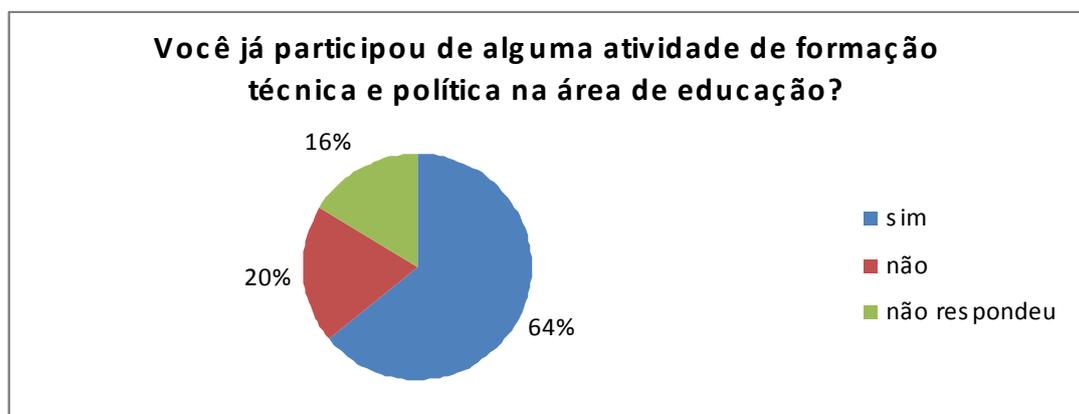
Gráfico 9 – Ocupação em cargo político dos Conselheiros Municipais de Educação em Sergipe - 2009



Fonte: Elaborada pela autora a partir dos questionários aplicados na pesquisa de campo (2009)

Não só o gráfico 9 acima, mas os gráficos 6, 7 e 8 permitem indicar que os conselheiros são portadores de uma “cultura cívica” diferente da maioria da população já que participam de atividades de caráter social e político, são filiados a partidos políticos, têm cargos importantes dentro do meio educacional e político e demonstram ter razoável grau de informações sobre os acontecimentos sociais em geral. O gráfico seguinte, que identifica quantos conselheiros já participaram de capacitação técnica e/ou política, também refletem essa cultura.

Gráfico 10 – Capacitação dos Conselheiros Municipais de Educação Sergipanos - 2009



Fonte: Elaborada pela autora a partir dos questionários aplicados na pesquisa de campo (2009)

Sobre a capacitação técnica e política dos conselheiros que responderam ao questionário, os tipos de capacitação foram diversos apesar de estarem situados na área educacional. Alguns foram capacitados por seus órgãos de representação e raros foram aqueles que tiveram capacitação promovidas pelo conselho: apenas 02 conselheiros dos 25 da amostra receberam capacitação pelos CME's, o que demonstra um *déficit* significativo na formação necessária para atuação dos conselheiros.

De forma similar às análises de Oliveira, a percepção anterior permite chamar a atenção para a seguinte questão nessa tese:

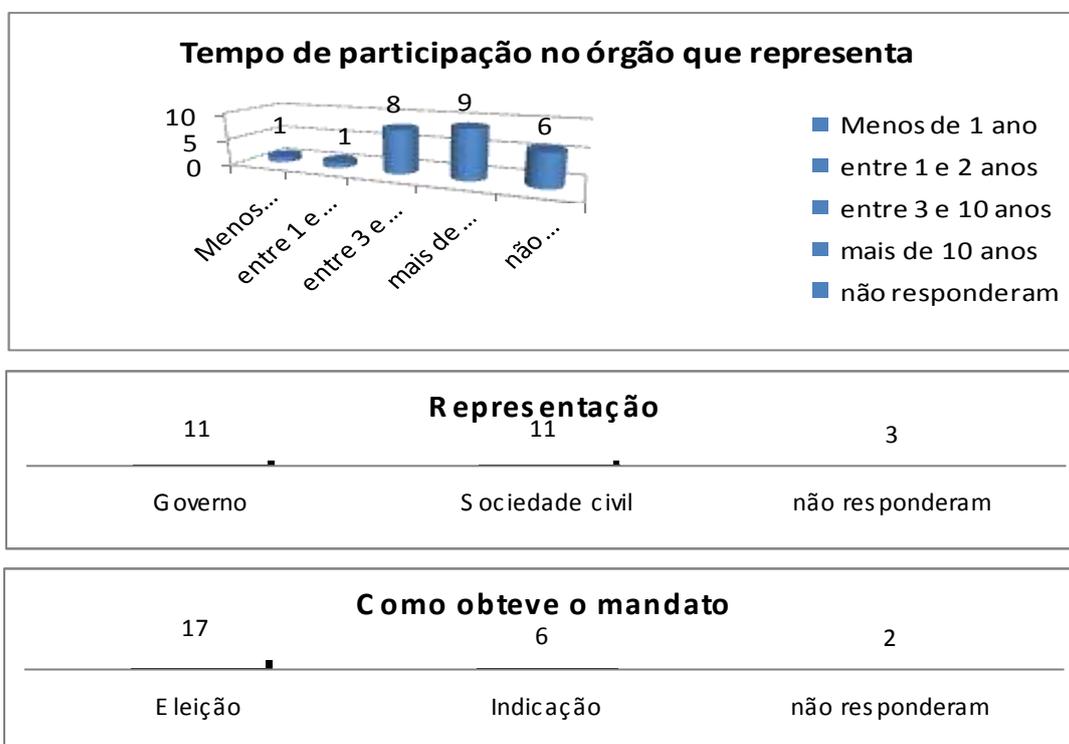
que é saber se os conselheiros municipais de educação recebem algum tipo de suporte das suas entidades ou órgãos públicos, isto é, se retornam às suas entidades ou órgãos as questões discutidas no conselho e se isso resulta em alguma discussão interna que cujo objetivo é orientar sua atuação no conselho. (OLIVEIRA, 2008, pp.153 e 154)

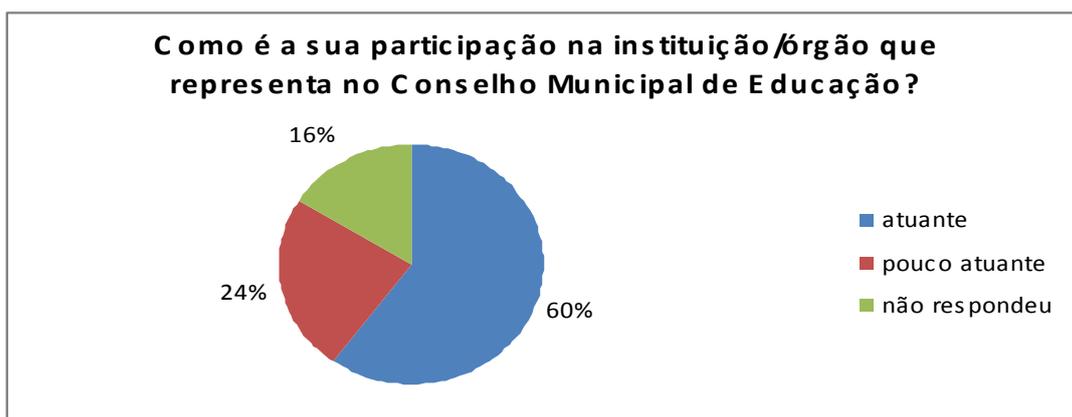
Além disso, o questionário permitiu identificar que nenhum dos conselheiros da amostra ocupa a chefia de algum órgão público ou de algum órgão de representação da sociedade civil. Essa constatação indica como cada esfera, órgão ou entidade valoriza o espaço do CME, ao encaminhar por indicação ou escolher por votação, o representante de seu órgão /instituição.

6.2.2. Dinâmica e funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação em Sergipe - 2009

Para falar da dinâmica e funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação, faz-se necessário identificar a representação dos conselheiros e a forma como se definiram os respectivos mandatos. Os próximos gráficos identificam essa configuração.

Gráfico 11 – Representação e mandato dos Conselheiros Municipais de Educação em Sergipe 2009





Fonte: Elaborada pela autora a partir dos questionários aplicados na pesquisa de campo (2009)

O gráfico anterior explicita não apenas se a representação da amostra refere-se ao governo e à sociedade civil, mas também identifica como obteve seu mandato, o tempo de participação no órgão que representa e a própria percepção sobre sua atuação no CME.

Chamam a atenção os seguintes dados do gráfico: 03 conselheiros não identificaram se são representantes do governo ou da sociedade civil e 06 não indicaram o tempo em que estão vinculados aos órgãos que representam.

Entretanto as respostas demonstraram que apenas 02 conselheiros estão vinculados aos órgãos que representam há menos de 2 anos, enquanto 15 conselheiros da amostra estão vinculados há mais de 3 anos. Mas a mais interessante representação observada no gráfico refere-se à percepção dos conselheiros sobre sua própria atuação nos órgãos que representam no Conselho.

Dos 25 conselheiros que fizeram parte da amostra, 16% (ou 04 conselheiros) não responderam como percebem sua atuação, 24% (ou 06 conselheiros) se identificaram como pouco atuantes, enquanto que 60% (15 conselheiros) registraram que são atuantes nos órgãos que representam.

Em relação aos representantes da sociedade a representatividade é, em grande proporção, individual e não institucional, seja nos casos das representações dos movimentos sociais, das associações etc: não há efetivamente uma relação de mão dupla, onde os representantes levem as questões dos conselhos para seus órgãos, antes das decisões e mesmo depois delas. Há sérias dificuldades na formulação de critérios

de participação no conjunto das entidades da sociedade civil, assim como uma fragilidade dos vínculos entre conselheiros com suas entidades ou órgãos públicos.

Gráfico 12 – Representação dos Conselheiros Municipais de Educação em Sergipe 2009



Fonte: Elaborada pela autora a partir dos questionários aplicados na pesquisa de campo (2009)

Na mesma perspectiva, quando indagados sobre se sentirem ou não efetivamente representantes do órgão em que atuam, 76% (19 conselheiros) responderam que se sentem representantes, mas 12% (03 conselheiros) afirmaram não se sentir como representantes e o mesmo percentual (quantidade) não responderam ao questionamento.

Abaixo seguem algumas respostas dadas pelos conselheiros municipais de educação em Sergipe que responderam a seguinte questão: *Você se sente representante do seu órgão/entidade ou da sociedade como um todo? Por quê?*

“Sim, como cidadã e profissional”.

Representante do Governo, Administradora escolar.

“Sim. Me sinto representante da sociedade pois contribuo para o desenvolvimento do trabalho no conselho”.

Representante da sociedade civil.

“Sim. Considero representar o governo, pois levo em consideração a posição do órgão que represento.”

Representante do Governo

“Sim. É meu dever enquanto cidadão e profissional”

Representante do Governo, Diretor de Departamento da Educação.

“Sim. É importante participar”

Secretário Municipal de Educação

“Não. Parcialmente, pois não gosto de me envolver com política”

Representante da sociedade civil.

“Não. Porque apenas participo das reuniões.”
Representante da sociedade civil

“Sim. Acho que represento de forma legítima por fazer parte da rede a 23 anos.”

Representante do Governo

“Sim. Porque participo defendendo as idéias que acredito”
Representante do Governo

“Sim. Como participo de todas as atividades, acredito que represento adequadamente o povo”

Vereadora

Ainda discutindo a configuração da representação dos conselhos, percebe-se que nacionalmente, de acordo com a literatura⁷⁶ os representantes do governo são indicados pelo Prefeito ou pelo Secretário Municipal de Educação. De acordo com Oliveira, “(...) na prática, o que se constata é que essa representação, na maioria das vezes, depende mais do interesse e compromisso individual do representante do governo, do que do órgão em si”. (2008, p.149).

No caso da seleção dos representantes não governamentais, a situação é complexa. Primeiro por que quem define quais serão os órgãos a ter representação é o próprio o governo municipal, que na melhor das hipóteses buscará o exemplo das leis de outros municípios para definição das entidades conselheiras e do número de representantes. Além disso, a identificação dos órgãos representantes da sociedade civil, não delimita a forma de escolha dos representantes, o que em muitas ocasiões proporciona que os órgãos da sociedade civil indiquem seu representante, sendo também essa definição uma decisão de gabinete que não garante a efetiva representatividade do órgão/entidade em questão.

De acordo com Oliveira:

Em relação à representatividade social e institucional, os dados também registram nacionalmente, como representantes da sociedade civil a presença da categoria dos pais de alunos, setores das escolas privadas e entidades não-governamentais, com números muito variáveis entre essas categorias, sendo que as *ongs* apresentam maior índice de presença nos CMEs. Em relação aos representantes do

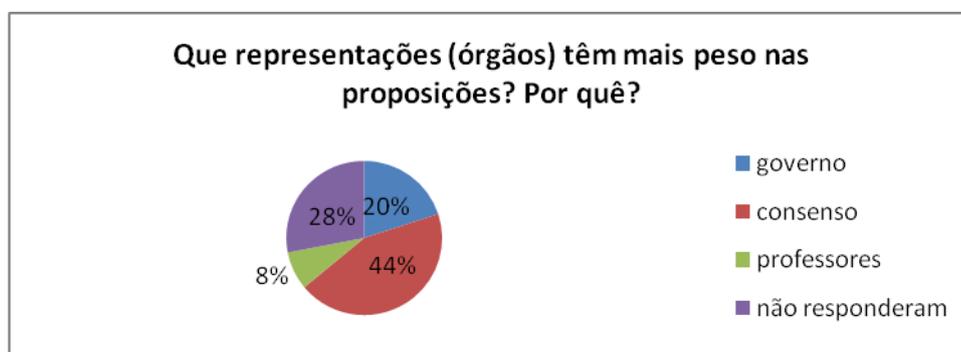
⁷⁶ Tatagiba, (2002), Oliveira (2008), Gohn, 2003, 2004; Santos Junior, Ribeiro e Azevedo, 2004, dentre outros.

governo ou do Estado, aparecem o poder executivo, o poder judiciário e o poder legislativo, com maior incidência do primeiro, que compreende tanto representantes de escolas públicas quanto de setores do governo (secretarias, departamentos, outros). A forma de escolhas desses representantes também é variável. (2008, p.148)

Em Sergipe essa situação não se configura completamente se opondo radicalmente em relação à presença das ongs. São raros os CME's que têm ONGs⁷⁷ representadas, sendo os representantes do governo, maioria em boa parte dos conselhos. Além disso, são diversos os CME's que têm a representação do sindicato dos professores e representantes do legislativo.

Outra questão que foi investigada em Sergipe referiu-se a percepção que os conselheiros têm sobre as relações de poder entre o governo e a sociedade civil, como está identificado no gráfico a seguir.

Gráfico 13 – Relações de Poder entre as representações dos Conselhos Municipais de Educação Sergipanos - 2009



Fonte: Elaborada pela autora a partir dos questionários aplicados na pesquisa de campo (2009)

Apesar de 44% dos conselheiros que responderam ao questionário indicar que o consenso rege a maioria das decisões discutidas nos CME's, os depoimentos são muito emblemáticos como se pode verificar abaixo:

⁷⁷ O CME de Neópolis tem em sua composição o Rotary Club, sendo inclusive o presidente do conselho, representante dessa entidade.

“As representações que tem mais peso depende da maioria dos votos presentes”.

Representante do Governo

“A representação mais forte é a dos professores, pois é composta por um maior número”

Representante da Sociedade Civil

“É paritário entre sociedade civil e governamental.”

Representante do Governo

“O peso é pelo consenso.”

Representante da Sociedade Civil

“O poder executivo, pois o conselho representa os interesses deles. Eles têm a maioria e a presidência.”

Não identificou qual setor representa

“Os representantes ligados aos gestores, pois são maioria”

Representante da Sociedade Civil

“As representações que tem mais peso são da administração”

Representante da Sociedade Civil

“Representação dos professores, dos diretores das escolas Estaduais e dos diretores da rede particular, devido a abrangência de conhecimento na área.”

Representante do Governo

“A representação que tem mais peso é a da Secretaria Municipal de educação que é que tem maior número de membros.”

Representante do Governo

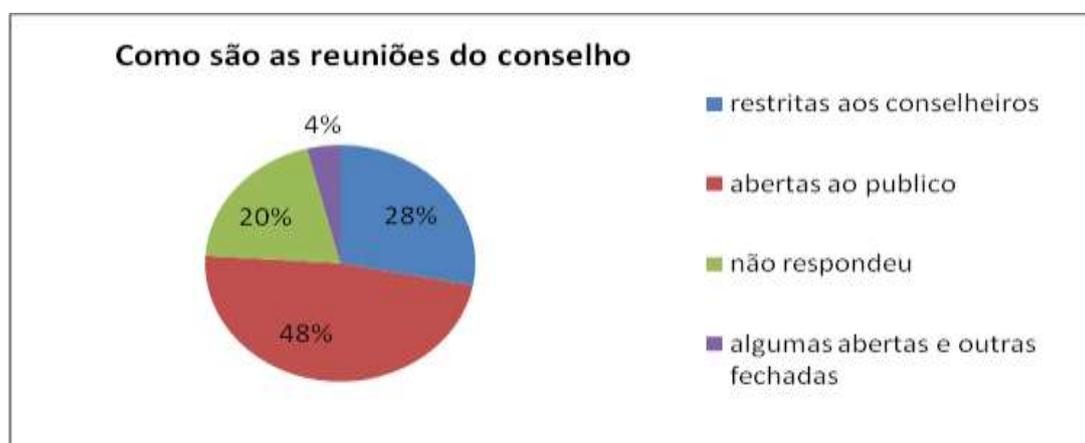
Percebe-se pelos depoimentos acima que há uma dificuldade dos atores em lidar com a pluralidade, seja pela resistência dos representantes da sociedade civil e do governo no reconhecimento da pluralidade constitutiva do Estado, seja na compreensão sobre a legitimidade da participação nos conselhos de outras entidades que não as da área da política específica.

A participação dos representantes públicos é obrigatoriamente vinculada às funções dos cargos que ocupam e a troca desta representação (órgão, setores, pessoas) ocorre conforme o interesse e a vontade do prefeito. Já a escolha dos órgãos a terem representação, também é uma deliberação do executivo municipal, cabendo a estes órgãos escolhidos, definirem conforme sua própria decisão a indicação/votação/escolha do(s) representante(s) que participará (ao) do conselho municipal de educação.

Outra questão relevante refere-se ao fato de que apesar da representação social da sociedade civil mostrar-se diversa, está limitada a segmentos sociais com maior capacidade de organização e presença na cena pública.

Os próximos gráficos tratam da caracterização das reuniões dos CME's, observando se há participação externa nas reuniões, o processo de definição das pautas, a periodicidade em que as reuniões ocorrem, assim como a divulgação das pautas e das deliberações dos CME's em Sergipe.

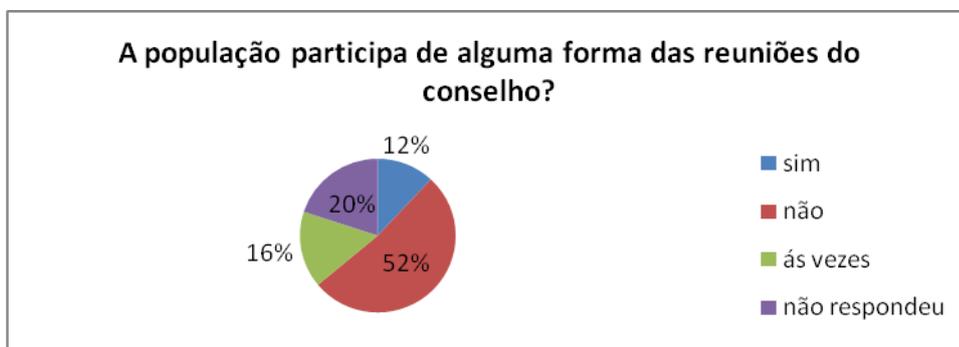
Gráfico 14 – Caracterização das reuniões dos Conselhos Municipais de Educação Sergipanos - 2009



Fonte: Elaborada pela autora a partir dos questionários aplicados na pesquisa de campo (2009)

O gráfico acima, assim como o próximo, permitem identificar como se dá a participação do público às reuniões dos CME's. Seja pela restrição à participação de indivíduos que não sejam conselheiros ou técnicos, seja pela falta de interesse da sociedade em participar, a noção de que a participação pode ajudar a democratizar o Estado e até mesmo racionalizá-lo é significativa.

Gráfico 15 – Participação da sociedade civil nos Conselhos Municipais de Educação Sergipanos - 2009



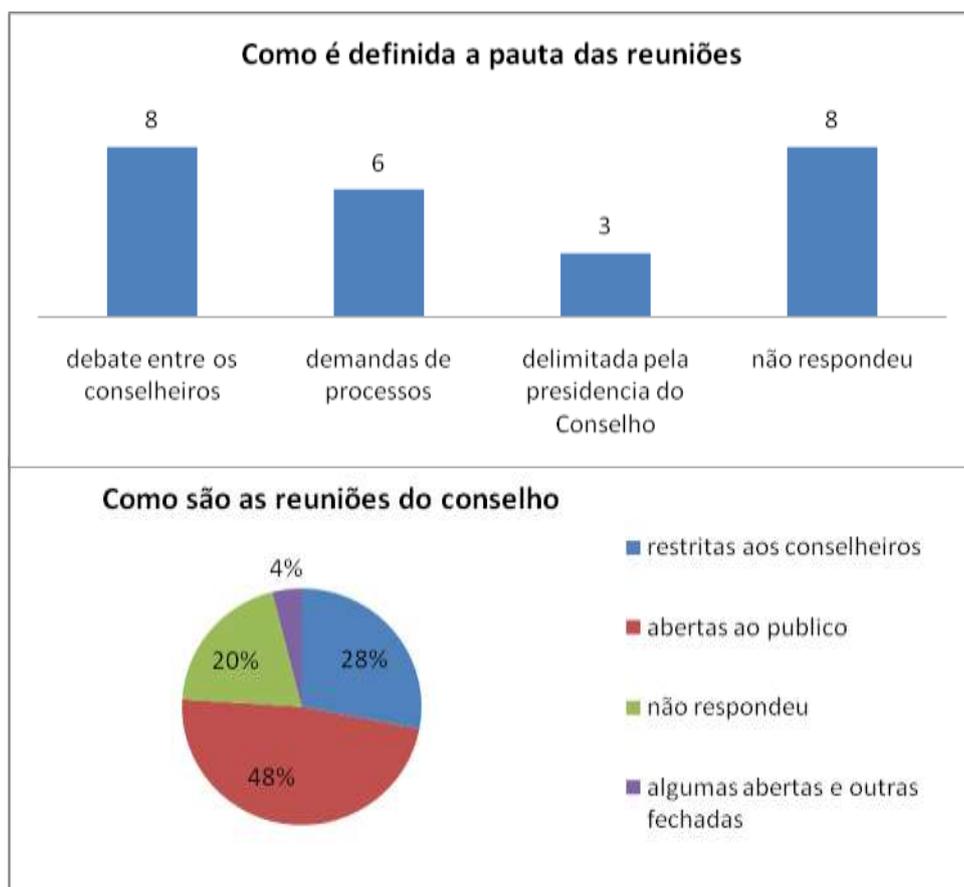
Fonte: Elaborada pela autora a partir dos questionários aplicados na pesquisa de campo (2009)

As respostas dos conselheiros ao questionário, são significativas ao apontar a restrição à presença da sociedade nas reuniões do conselho e/ou a falta de interesse dessa mesma sociedade em acompanhar, fiscalizar e ter acesso à participação enquanto cidadão, mesmo que não tenha "cadeira" no fórum de decisão.

Já o gráfico a seguir permite visualizar que nos 14 conselhos municipais da amostra, a pauta das reuniões dos conselhos é definida em três grandes blocos:

- a) Através do debate entre os conselheiros, ocorrendo geralmente na reunião anterior;
- b) Por demandas dos processos advindos de escolas, da Secretaria municipal de Educação ou Prefeitura, bem como do Ministério Público e/ou outros conselhos gestores;
- c) Por determinação da presidência dos CME's que instituem a pauta e encaminham para os conselheiros.

Gráfico 16 – Características da pauta de reuniões dos Conselhos Municipais de Educação Sergipanos - 2009



Fonte: Elaborada pela autora a partir dos questionários aplicados na pesquisa de campo (2009)

Ao proporcionar que grupos marginalizados politicamente, tenham a oportunidade⁷⁸ de se fazer presentes e de registrar suas demandas e propostas, um avanço dentro dos conselhos gestores será alcançado. Entretanto, é imprescindível que esses grupos saibam da existência desses espaços e mais do que isso, se insiram e participem dos conselhos de gestão pública participativa, seja cobrando seus interesses, seja acompanhando os processos.

"A população é convidada mas não comparece".

Representante do Governo

⁷⁸ HOUTZAGER; GURZA LAVALLE; ACHARYA, 2004, p. 258.

"As vezes, alguns cidadãos comparecem às reuniões do Conselho, quando é informado através de anúncios para ficar sabendo o que está acontecendo"

Representante da sociedade

"Às vezes, só que o nosso povo não absorveu na sua cultura"

Representante da sociedade

"Até agora não"

Representante da sociedade

"Na prática não existe efetivamente a participação popular"

Representante da sociedade

"Não há interesse da comunidade em participar"

Representante do Governo

"Não, alegam falta de tempo e interesse"

Representante do Governo

"Não, as reuniões são restritas"

Representante não identificou seu órgão

"Não, porque é mais fácil criticar sem participar, acredito"

Representante do Governo

"Não, pois não temos um local onde possamos recebê-los"

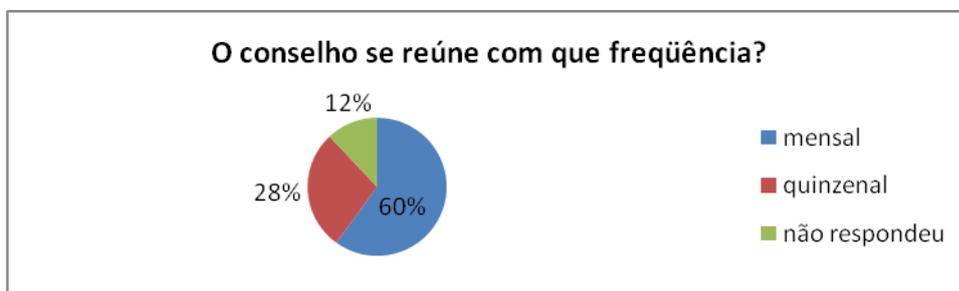
Representante da sociedade

As explicações para responder a questão sobre a população participar de alguma forma das reuniões do conselho e identificar como participa e por que, demonstram que a participação é quase inexistente, assim como a percepção por parte dos conselheiros de que há uma falta de interesse da sociedade e a responsabilização desta ao estado. E essa é uma percepção tanto dos representantes do governo, quanto da sociedade.

Além disso, nos conselhos municipais de educação os técnicos não são habilitados/ autorizados a publicizar as informações e dados do CME. Nem recursos humanos nem recursos tecnológicos possibilitam a divulgação e a mobilização da sociedade civil, o que impede a transparência de suas pautas, deliberações, decisões e conseqüências na política municipal de educação.

O próximo gráfico, permitido pela análise do questionário, refere-se à periodicidade das reuniões, conforme pode ser visualizado a seguir.

Gráfico 17 – Periodicidade de reuniões dos Conselhos Municipais de Educação Sergipanos - 2009



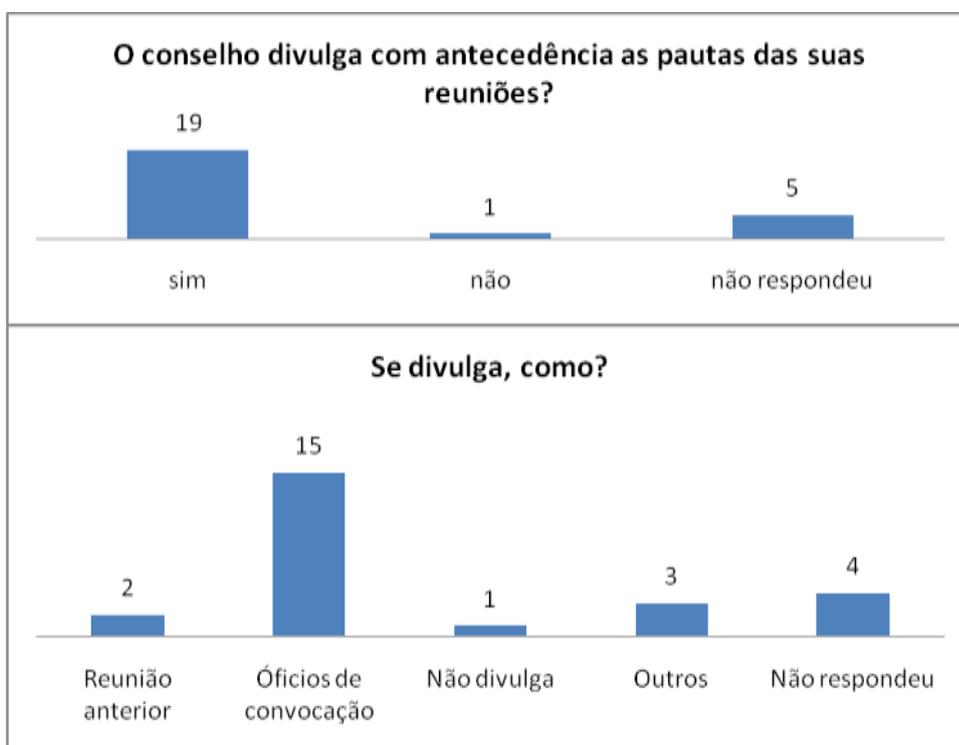
Fonte: Elaborada pela autora a partir dos questionários aplicados na pesquisa de campo (2009)

Assim, como os dados do IBGE (2006) e os dados da pesquisa de campo em relação aos 48 CME's que estão em funcionamento em Sergipe, as respostas aos questionários identifica que na maior parte dos conselhos sergipanos as reuniões são mensais.

Apesar da periodicidade das reuniões ser caracterizada regimentalmente, o calendário das reuniões, mesmo disponível na sede do CME e de conhecimento dos conselheiros e técnicos, não são disponibilizadas ao público de forma geral, em canais adequados de divulgação.

Os gráficos que seguem, retratam como ocorre a divulgação das pautas dos conselhos, assim como a divulgação das deliberações dos conselhos.

Gráfico 18 – Divulgação das pautas de reunião dos Conselhos Municipais de Educação Sergipanos - 2009



Fonte: Elaborada pela autora a partir dos questionários aplicados na pesquisa de campo (2009)

De acordo com os conselheiros, assim como de acordo com o registro de atas de reuniões, conversas informais realizadas com os técnicos e os respectivos questionários, a divulgação das pautas das reuniões é realizada internamente. Por meio de ofícios de convocação, telefonemas, e-mails e registros nas reuniões anteriores, os conselheiros e os técnicos são os únicos a ter acesso à pauta, assim como aos resultados das discussões.

O próximo gráfico identifica a situação de divulgação das deliberações.

Gráfico 19 – Percepção dos Conselheiros sobre a divulgação das deliberações dos CME's Sergipanos em 2009

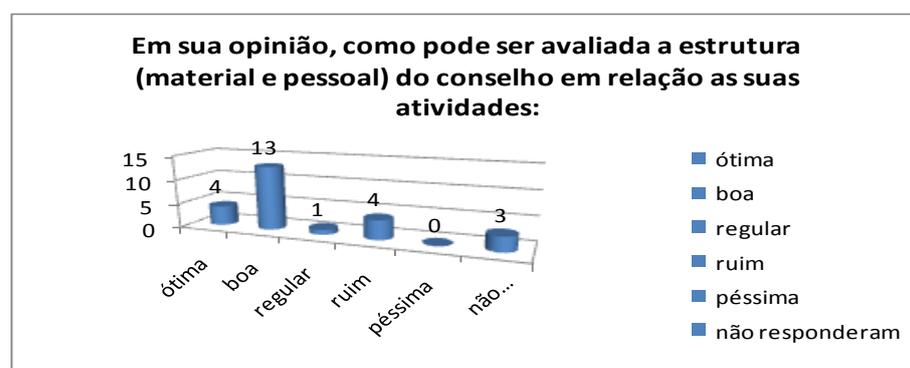


Fonte: Elaborada pela autora a partir dos questionários aplicados na pesquisa de campo (2009)

As deliberações seguem o mesmo parâmetro de divulgação, sendo que para se ter acesso às atas, ou melhor, ao seu conteúdo, é necessária a autorização prévia do presidente do conselho, na maioria dos CME's sergipanos. A publicização das informações é um problema significativo, já que as decisões, fiscalizações e deliberações dos conselhos, por princípios e por lei, são públicas.

Isso oportuniza discutir uma outra variável de extrema relevância sobre os CME's em Sergipe, o caso da estrutura material e humana dos conselhos.

Gráfico 20 – Avaliação dos recursos materiais e humanos dos CME's Sergipanos – 2009



Fonte: Elaborada pela autora a partir dos questionários aplicados na pesquisa de campo (2009)

De acordo com o gráfico anterior, que caracteriza a opinião dos conselheiros da amostra, a estrutura material e humana dos conselhos foi identificada em sua maioria, como boa. Mas as respostas não apontam para isso, conforme identificação abaixo:

Boa. Porque todos os que fazem parte participa de alguma forma

Representante da Sociedade

Ruim. Porque a gestão pública não apoia de forma efetiva

Representante do governo

Ótima. Acho ótima, bem organizada

Representante não identificou seu órgão

Atende a necessidade

Representante do governo

Boa. Pessoal- competente, mas barrados pelas necessidades materiais.

Representante da sociedade

Ótima. Sempre relatamos ou debatemos ate chegar a uma conclusão.

Representante não identificou seu órgão

Ruim. Ainda não estamos cumprindo com o determinado na ultima reunião. A maioria do conselho não esta comparecendo para a realização das reuniões e os trabalhos estão emperrados por falta de "coro".

Representante da sociedade

Boa. Existe um espaço reservado ao Conselho com computadores, mesas e armários e as pessoas que trabalham no Conselho são capacitadas.

Representante do governo

Boa. O Conselho possui espaço físico para instalar sua sede nas dependencias da biblioteca pública municipal, dispõe de mobiliários e internet e de quatro servidores.

Representante do governo

Boa. O Conselho possui instalações e materiais, mas deveria ter mais pessoal em atividade diária.

Representante do governo

Boa. Temos salas de apoio técnico, na medida do possível.

Representante da sociedade

Ótima. Porque nos reunimos com frequência e temos compromissos com os assuntos tratados.

Representante do governo

Ruim. Falta muita coisa para a atuação do conselho no município.

Representante da sociedade

Boa. Apesar de não ter um bom local para reuniões contamos com o apoio da Secretaria de Educação.

Representante da sociedade

Regular. Falta um maior apoio dos governantes.

Representante da sociedade

Ruim. Não temos estrutura para cumprir com o que é devido ao conselho.

Representante da sociedade

Boa. Mas os técnicos precisam de capacitação.

Representante da sociedade

Os depoimentos demonstram que apesar da maioria indicar que as condições são boas, questões como a capacitação dos técnicos, pouca atenção do executivo municipal e o número reduzido de pessoal, mostram que há questões que precisam ser melhor observadas quanto à estrutura física, mas principalmente quanto à capacitação e ampliação de técnicos nos CME's.

Há uma variação entre os municípios /secretarias municipais que viabilizam a capacitação técnica dos seus conselheiros, explicada pela dotação orçamentária, maior experiências com instrumentos de gestão pública compartilhada, participação popular – exigência de capacitação pelos órgãos que constituem o CME.

6.2.3. Processo decisório, de divulgação e de fiscalização nos Conselhos Municipais de Educação em Sergipe - 2009

Em relação ao processo decisório dos conselhos municipais de educação em Sergipe, estão sendo levadas em consideração as seguintes questões:

- a) a forma como o conselho decide;
- b) o acesso a informações, documentos e legislação;

c) apoio técnico legislativo e capacitação.

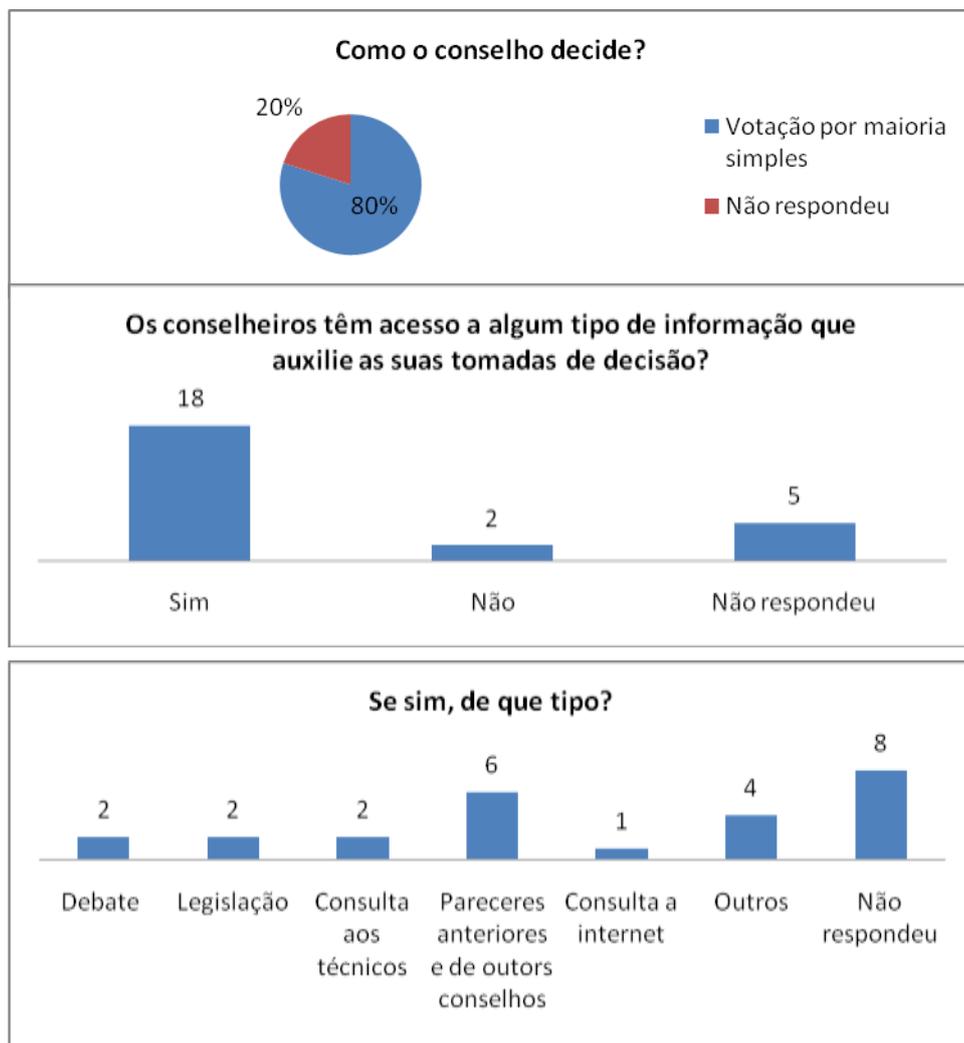
Sobre como os conselhos decidem e sobre o acesso às informações, o gráfico a seguir indica algumas questões importantes em relação à capacitação dos técnicos e à própria capacitação dos conselheiros.

A maioria dos conselheiros indicou que as decisões são tomadas por maioria simples e 20% de conselheiros não responderam a essa questão. Além disso, quando indagados sobre a existência de documentos e assessoria técnica para tomadas de decisão, as respostas indicaram que os conselheiros realizam buscas na internet; consultam a legislação e aos técnicos, debatem entre si dúvidas e encaminhamentos, mas principalmente consultam pareceres e resoluções emitidas pelo próprio conselho.

Esses últimos recursos utilizados pelos conselheiros, no caso o debate e a consulta a antigos pareceres e resoluções, são significativos indicadores sobre a importância de que em relação aos mandatos dos conselheiros haja uma renovação periódica parcial de seus membros. De acordo com Bordignon (2009a, p. 74) a renovação total dos membros impede que o conselho mantenha a coerência, a sequência e, além disso, dificulta a adaptação dos novos membros, já que se todos assumirem seus mandatos na mesma ocasião, não poderão contar com a experiência de conselheiros que já são representantes há algum tempo.

O gráfico também permite identificar que a consulta aos técnicos é bem reduzida, o que é emblemático, pois geralmente a lei de criação dos Conselhos Municipais de Educação, prevê um assessor legislativo. Entretanto, de acordo com os dados levantados, com as conversas informais realizadas com os técnicos e conselheiros, esses assessores geralmente são pedagogos ou técnicos administrativos que não tiveram uma adequada capacitação para exercer essas funções.

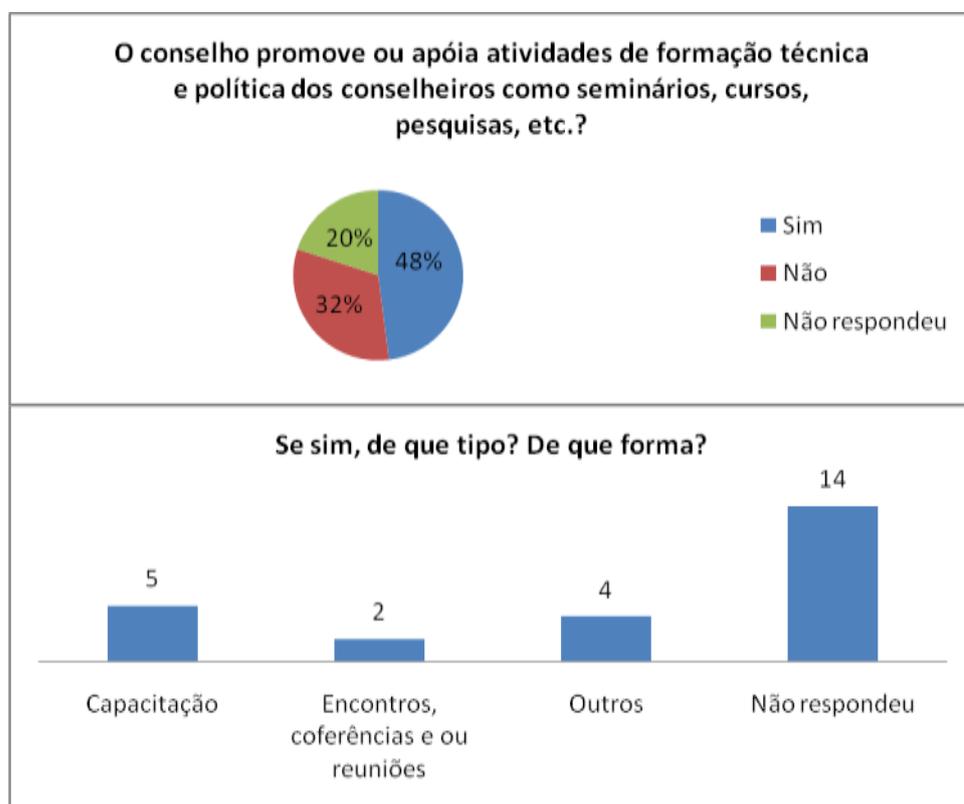
Gráfico 21 – Caracterização dos processos de decisão dos CME's Sergipanos - 2009



Fonte: Elaborada pela autora a partir dos questionários aplicados na pesquisa de campo (2009)

Uma outra análise possível foi sobre a promoção de atividades de formação técnica e política por parte dos Conselhos municipais de educação em Sergipe, conforme visualização do próximo gráfico.

Gráfico 22 – Caracterização da capacitação dos conselheiros municipais de educação Sergipanos em 2009



Fonte: Elaborada pela autora a partir dos questionários aplicados na pesquisa de campo (2009)

As atividades promovidas para formação técnica e política dos conselheiros, geralmente estão articuladas com ofertas da Secretaria Estadual de Educação de Sergipe, a UNCME e Instituições de Nível Superior. As capacitações promovidas pelos próprios conselhos, na realidade promoções das secretarias municipais de educação ou prefeituras, são muito pontuais e não se referem especificamente às atividades inerentes aos conselhos.

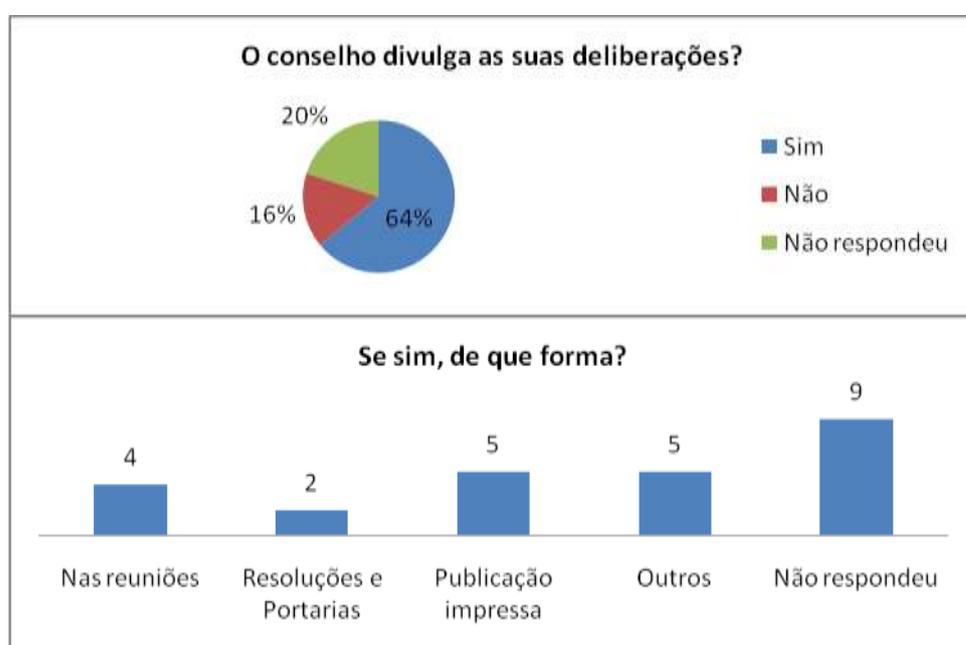
Já em relação ao processo de divulgação de suas decisões e a forma como fiscalizam se suas deliberações estão sendo realizadas, os conselheiros dos CME's foram indagados sobre as seguintes questões:

- d) Se o conselho divulga suas decisões e de que forma;
- e) Se o conselho fiscaliza como estão sendo cumpridas suas deliberações;

f) Quais os mecanismos/instrumentos usados para essa fiscalização.

O gráfico abaixo identifica a percepção dos conselheiros dos CME's sobre a divulgação de suas deliberações.

Gráfico 23 – Percepção dos Conselheiros sobre a divulgação das deliberações dos CME's Sergipanos em 2009



Fonte: Elaborada pela autora a partir dos questionários aplicados na pesquisa de campo (2009)

Os conselheiros identificaram como forma de divulgação de suas deliberações, apenas instrumentos internos, como comunicados nas reuniões, publicação impressa, registros documentais como resoluções e portarias. Estas inclusive, só podem ser consultadas pela população (na maioria dos CME's) mediante autorização da presidência do conselho.

É significativo como os próprios conselheiros sabem que suas decisões não são divulgadas para a sociedade e na maioria dos casos, sequer entre as próprias entidades que têm representação nos conselhos, como será visto posteriormente.

As percepções dos conselheiros quanto à divulgação registram que não há mecanismos de divulgação, demonstrando uma fragilidade nos processos de publicização das ações dos CME's.

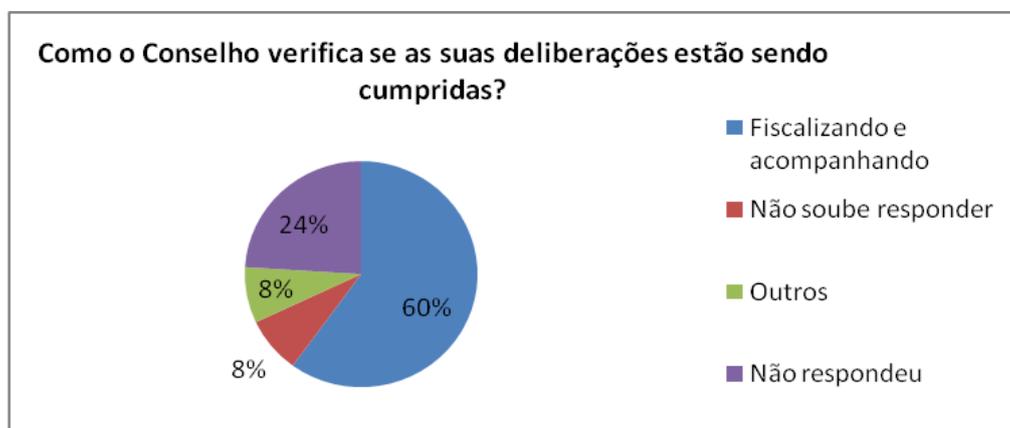
De acordo com as respostas aos questionários, assim como pelas conversas informais, realizadas também com os técnicos, há uma percepção de que a publicização das ações dos conselhos não ocorre porque as deliberações se referem a questões técnicas. As decisões tomadas nas reuniões, que em sua maioria se referem à emissão de pareceres e resoluções sobre a criação de novas escolas ou ampliação de unidades já existentes, assim como a apresentação de propostas para a Secretaria Municipal de Educação, ficam restritas ao livro de atas.

Esses dados permitem reafirmar o que autores como Tatagiba (2002), Gohn (2003), Oliveira (2008) e Bordignon (2009a, 2009,b), já disseram em seus trabalhos: a existência de uma baixa, e em diversos casos, nenhuma atividade mobilizadora por parte dos conselhos e conselheiros. Além disso, chama-se a atenção para o fato, de que a mobilização como uma recente função atribuída aos CME's, nasce – de acordo com Bordignon (2009b) – na perspectiva de que os conselhos estimulem a participação da sociedade no acompanhamento e controle da oferta dos serviços educacionais. Entretanto, como os conselhos sequer têm a chance de divulgar suas deliberações e ações, discutir o papel de mobilização é algo ainda difícil de fazer.

A situação sobre a percepção que os conselheiros têm sobre o processo de fiscalização de suas deliberações também se coaduna com as conclusões que outros estudos já permitiram identificar.

Apenas 60% dos conselheiros que responderam ao questionário afirmaram que há por parte do CME uma fiscalização sobre suas deliberações, conforme o gráfico a seguir.

Gráfico 24 – Percepção dos Conselheiros sobre a fiscalização das deliberações dos CME's Sergipanos em 2009 – Parte I



Fonte: Elaborada pela autora a partir dos questionários aplicados na pesquisa de campo (2009)

Sobre os mecanismos e as formas de funcionamentos dos instrumentos de fiscalização, o próximo gráfico indica que o controle é realizado através de visitas às unidades escolares que tiveram autorização de funcionamento, denúncias de irregularidades em relação às quais o CME se pronunciou e deliberou.

Os conselheiros que responderam "outros" tipos de mecanismos e instrumentos de fiscalização, se referiram à fiscalização realizada pela Secretaria Municipal de Educação ou indicaram não ter pessoal suficiente para realizar adequados fiscalização e controle.

Em relação à questão sobre como funcionam os mecanismos de fiscalização, acompanhamento e controle apenas 44% dos que responderam aos questionários indicaram uma resposta enquanto 56% não respondeu. Aqui é preciso registrar que a maioria das respostas se referiu ao acompanhamento e não ao controle e fiscalização, como pode ser percebido nas respostas identificadas a seguir.

As câmaras fazem as visitas e reúnem-se para elaboração da atas e relatórios.

Representante do Governo

Através de reuniões e debates.

Representante não identificou sua entidade

Conhecimento das deliberações.

Representante do governo

Durante as reuniões.

Representante da sociedade

O conselho por si so ele é órgão fiscalizador, logo não é fiscalizado

Representante do Governo

Pelos documentos encaminhados às escolas.

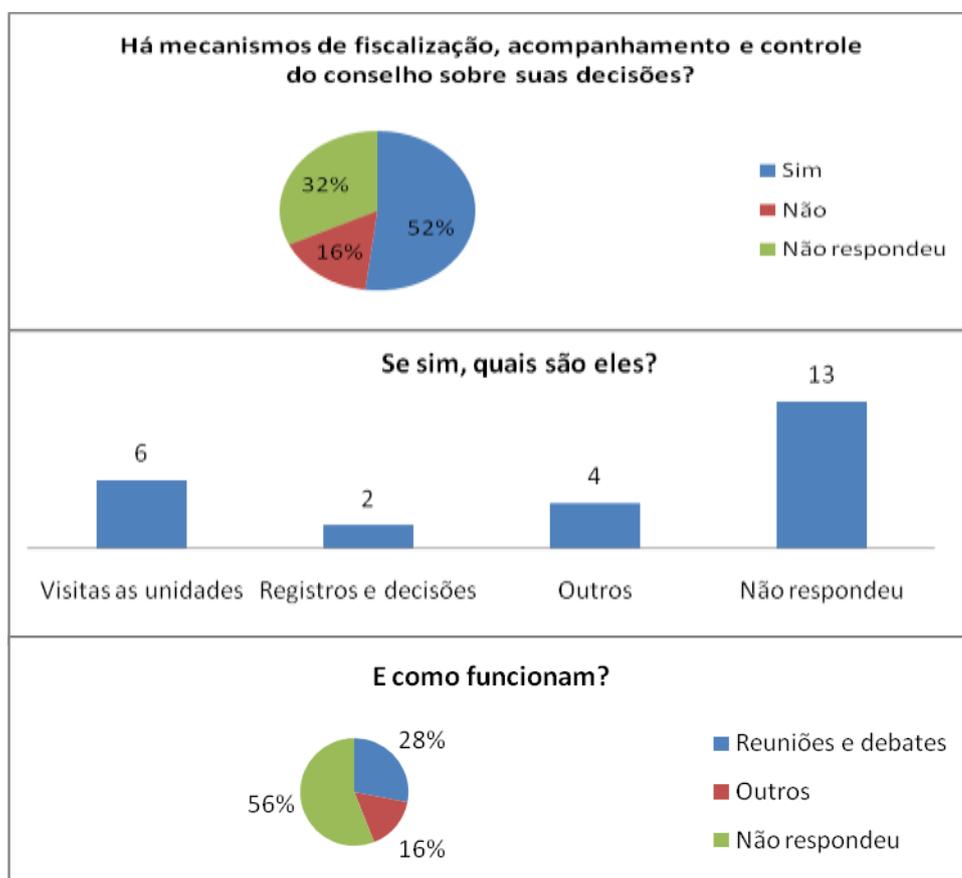
Representante do Governo

Através de reuniões e debates.

Representante da sociedade

Nota-se que a função fiscalizadora se restringe aos procedimentos de autorização e acompanhamento de funcionamento das escolas. Raramente os conselhos municipais de educação sergipanos participam do processo de fiscalização dos gastos, não participam da prestação de contas e não têm adequados instrumentos de fiscalização, já que não são canais de denúncias, ou instancias fiscalizadoras. Mas o mais significativo é que boa parte dos CME's não oportuniza aos conselheiros o acesso adequado às informações sobre o poder público dentro da política municipal de educação, de acordo com depoimentos das entrevistas de profundidade.

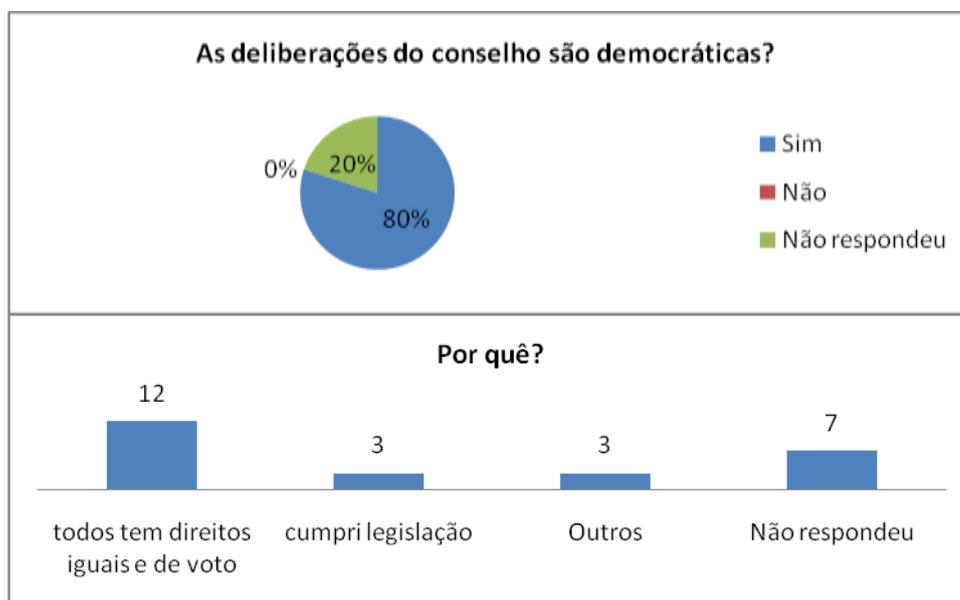
Gráfico 25 – Percepção dos Conselheiros sobre a fiscalização das deliberações dos CME's Sergipanos em 2009 – Parte II



Fonte: Elaborada pela autora a partir dos questionários aplicados na pesquisa de campo (2009)

Além de verificar o processo de fiscalização, a pesquisa permitiu observar a percepção dos conselheiros quanto às suas deliberações serem ou não adequadamente democráticas. Os próximos gráficos permitem visualizar essa percepção.

Gráfico 26 – Percepção dos Conselheiros sobre suas deliberações nos CME’s Sergipanos em 2009 – Parte I

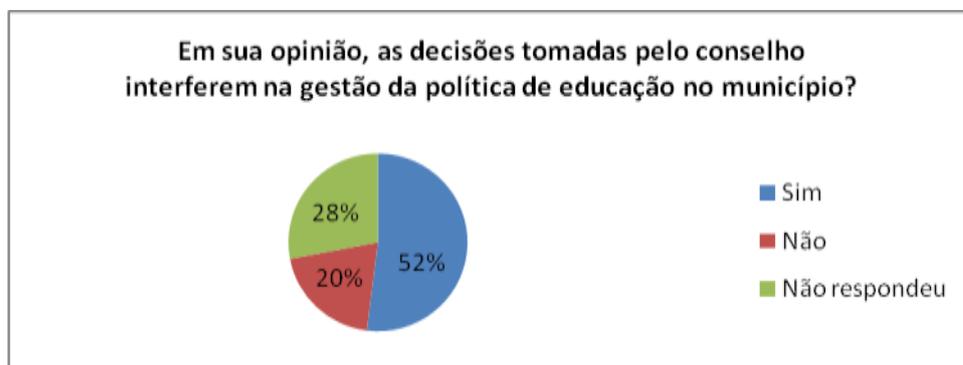


Fonte: Elaborada pela autora a partir dos questionários aplicados na pesquisa de campo (2009)

Como o gráfico permite visualizar 80% dos conselheiros responderam que entendem as deliberações dos conselhos como democráticas e apesar de nenhum conselheiro ter respondido negativamente à questão, 20% não respondeu. Indagados sobre o porque, indicaram que a deliberação é democrática em função do cumprimento da legislação e por todos terem igual direito ao voto.

Já quando indagados sobre as decisões terem o poder de interferir na gestão pública do município, 52% dos conselheiros disseram que sim, enquanto 20% afirmaram que não e 28% não responderam. As respostas apresentadas no próximo gráfico, assim como nos posteriores, permitem dizer que há limites da atuação e do potencial de interferência na gestão pública. Sobre esses limites Tatagiba (2002) afirma que “a compreensão desses limites é muito importante para se evitar expectativas exageradas sobre os conselhos que tendem inevitavelmente à frustração”.

Gráfico 27 – Percepção dos Conselheiros sobre suas deliberações nos CME’s Sergipanos em 2009 – Parte II



Fonte: Elaborada pela autora a partir dos questionários aplicados na pesquisa de campo (2009)

Sobre a percepção que os conselheiros têm sobre a representatividade dos órgãos da sociedade civil nos CME’s Sergipanos, o próximo gráfico (28) foi analisado em consonância com o anterior (27) e permitem inferir que é difícil reverter o papel centralizador que os governos têm na definição das políticas e das prioridades sociais.

Gráfico 28 – Percepção dos Conselheiros Municipais de Educação sobre a representatividade dos órgãos da sociedade civil nos CME’s Sergipanos - 2009



Fonte: Elaborada pela autora a partir dos questionários aplicados na pesquisa de campo (2009)

Os dados permitem corroborar a análise aqui realizada na discussão de Oliveira (2008) quando fala sobre as relações entre governo e sociedade civil na definição das políticas públicas educacionais.

Fazer afirmações gerais e definitivas sobre os conselhos municipais e seus efeitos na democratização das políticas não é fácil, ainda mais quando se considera que, no conjunto, esses arranjos político-institucionais formam um cenário muito complexo, marcado por experiências recentes (um pouco mais de dez anos) e variadas, tanto no contexto da política particular como no ambiente institucional e da localidade específica. (...) De um lado, os conselhos são órgãos colegiados localizados no poder executivo, mas que não se confundem com a estrutura deste poder; de outro lado, podem deliberar sobre normas da política específica, desde que respeitada a legislação nacional, mas não se confundem com as estruturas do poder legislativo. (2008, p. 114)

Tanto os gráficos quanto a análise de Oliveira (2008) permitem observar que conselhos municipais de educação, no atual contexto brasileiro, apresentam reduzido poder de influência no processo decisório das políticas públicas educacionais, o que pode ser proporcionado entre outros fatores pelo acúmulo de atividades voltadas à fiscalização de autorização e acompanhamento de funcionamento das escolas.

6.2.4. Funções dos Conselhos Municipais de Educação em Sergipe e atuação dos Conselheiros – 2009.

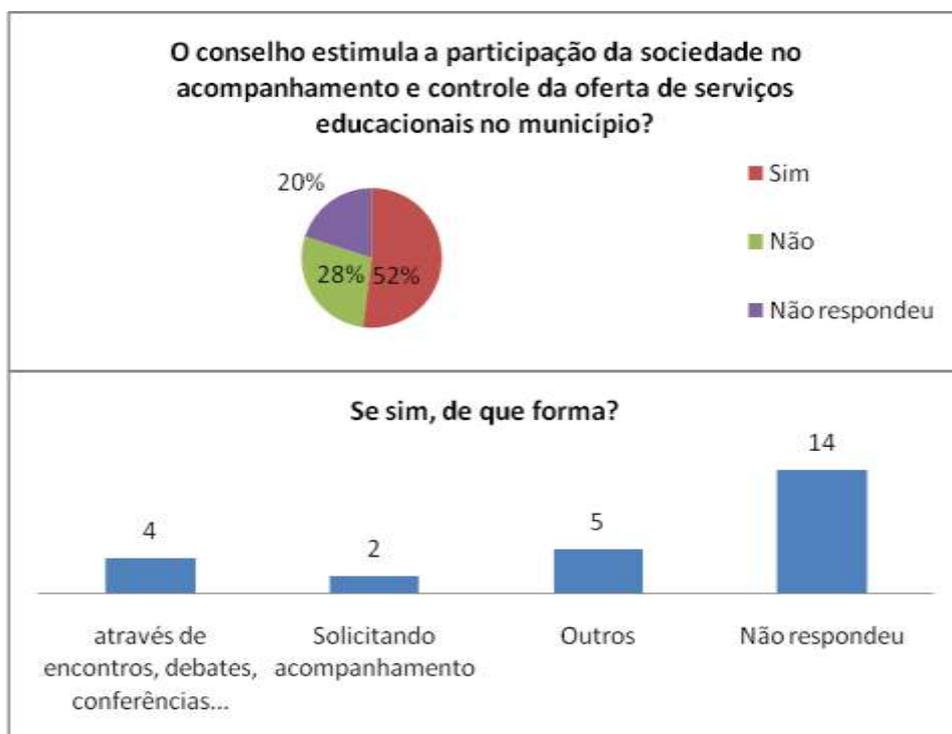
Afinal, o que são os conselhos? As controvérsias são muitas e remete a interface entre o político e o legal, num terreno de disputas políticas concretas, que extrapola o campo teórico. Aliás, os conselhos não se deixam conhecer facilmente. Se, os conselhos são órgãos do Estado, do governo ou da sociedade; se, constituem estruturas governamentais, submetidas à lógica do Estado e às pressões de forças hegemônicas ou conformam uma esfera pública, ao alargar o espaço democrático e transformarem no *locus* privilegiados de sujeitos politicamente autônomos; se representam e advogam ou também fiscalizam e executam; se, devem governar ou fiscalizar; se, devem ampliar suas responsabilidades executivas ou aprimorar seus mecanismos de acompanhamento; se, suas deliberações políticas são dadas por fronteiras que separam conselhos e governos; se, exercem parcela de poder público. Esses e outros questionamentos ressaltados pela recente literatura confirmam a complexidade do fenômeno conselhistas e levam refletir cada vez mais sobre a natureza dos conselhos nos vários campos das políticas públicas.

Oliveira (2008, p.116)

Já discutido em outros momentos do trabalho, a função de mobilização dos conselhos municipais de educação é tratada no presente capítulo a partir da percepção dos conselheiros a respeito do estímulo para participação, dados pelos conselhos à sociedade.

O próximo gráfico identifica que 48% dos conselheiros não responderam à questão ou indicaram que não há atividades ou ações realizadas para estimular a participação da sociedade.

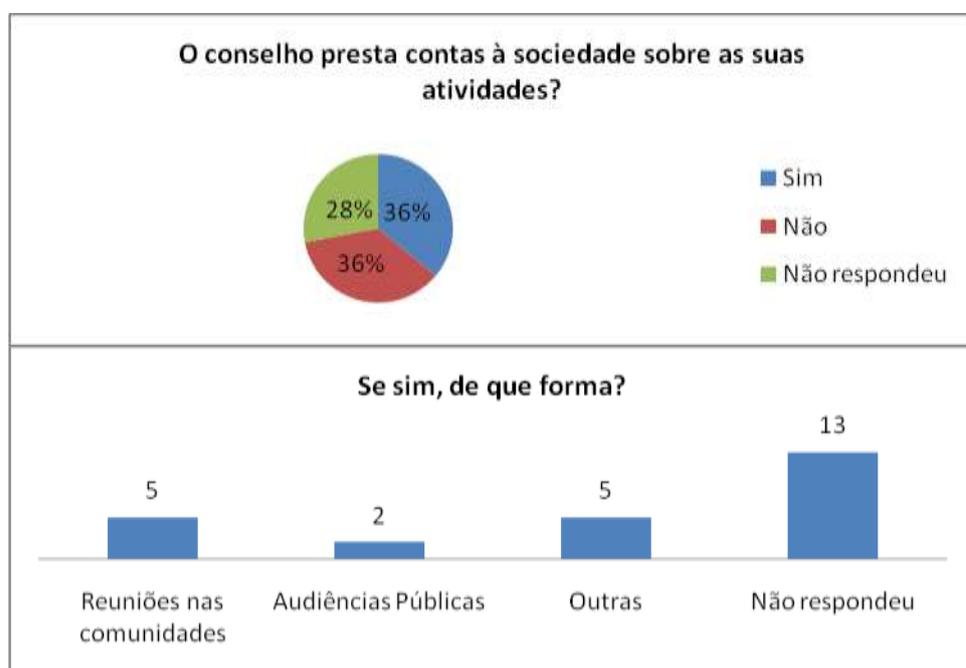
Gráfico 29 – Percepção dos Conselheiros sobre o papel de mobilização dos CME's Sergipanos – 2009 – Parte I



Fonte: Elaborada pela autora a partir dos questionários aplicados na pesquisa de campo (2009)

Os conselheiros que responderam positivamente à questão (52% dos conselheiros) indicaram que esse estímulo é realizado a partir de encontros, debates, realização de conferências, registro nas resoluções e documentos do CME, assim como convidando a sociedade a participar.

Gráfico 30 – Percepção dos Conselheiros sobre o papel de mobilização dos CME’s Sergipanos – 2009 – Parte II

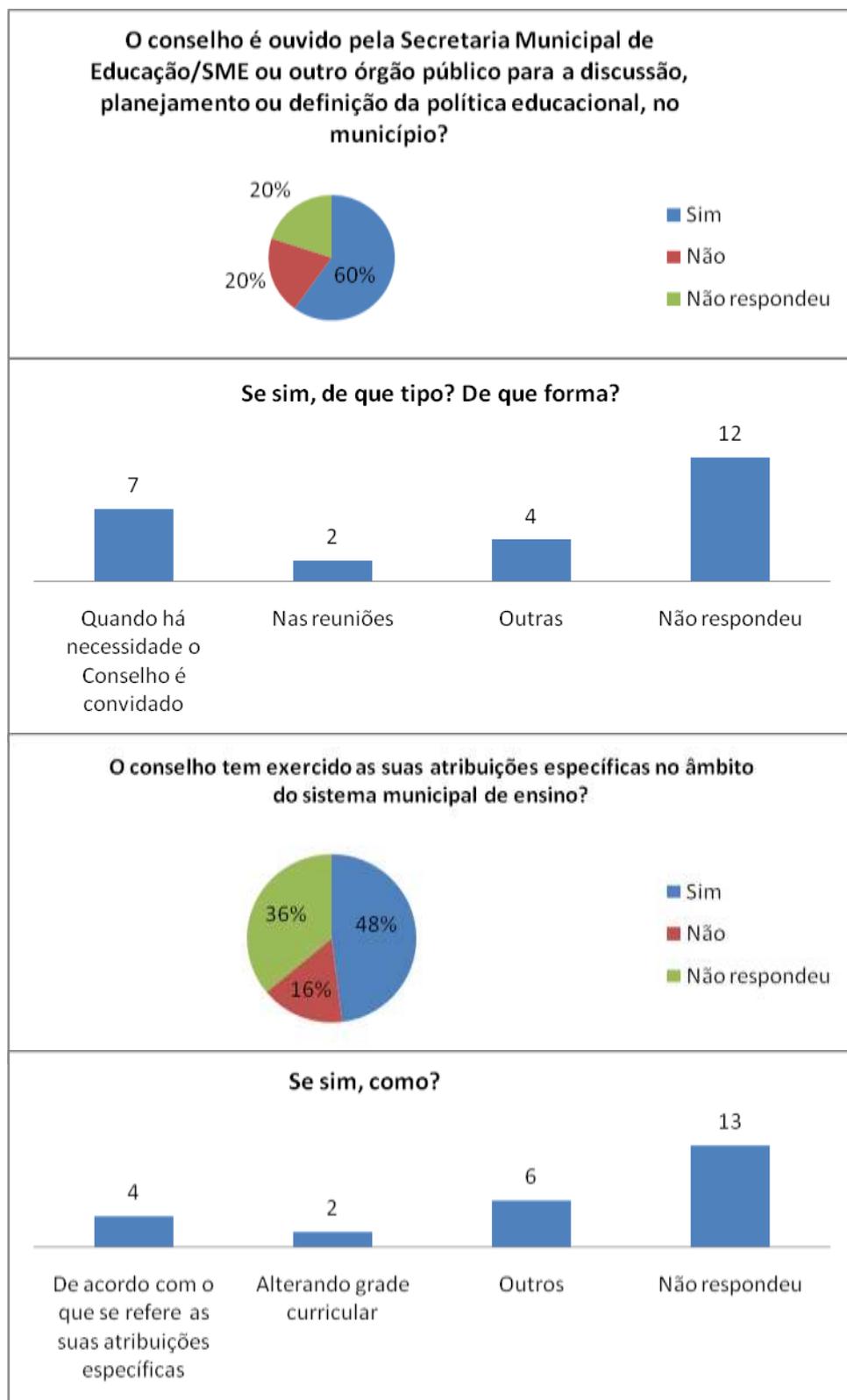


Fonte: Elaborada pela autora a partir dos questionários aplicados na pesquisa de campo (2009)

O gráfico acima também permite observar que há fragilidade e contradição em relação às questões relativas à função de mobilização dos CME’s. De acordo com Bordignon (2009) a função mobilizadora deveria situar “os conselhos como espaços aglutinadores dos esforços comuns do governo e da sociedade para a melhoria da qualidade da educação” (2009b, p.19), entretanto, como foi discutido anteriormente, os conselhos não têm conseguido viabilizar o exercício dessa função de mobilização da sociedade.

Apresentam-se a seguir, gráficos e análises sobre a função de deliberação dos conselhos municipais de educação.

Gráfico 31 – Percepção dos Conselheiros sobre o papel de deliberação dos CME's Sergipanos – 2009



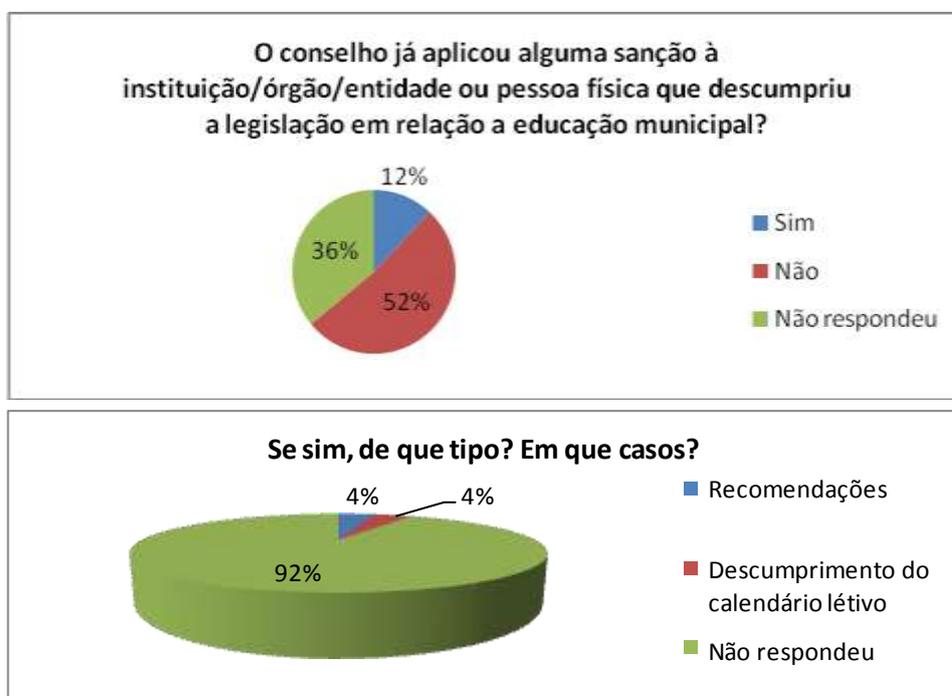
Fonte: Elaborada pela autora a partir dos questionários aplicados na pesquisa de campo (2009)

O gráfico anterior é muito expressivo ao identificar a percepção dos conselheiros sobre a relação entre o CME e o executivo municipal. Quando indagados a respeito da secretaria municipal de educação e/ou outro órgão público ouvir as propostas do conselho, para o planejamento ou definição da política educacional, as respostas indicam que o conselho é ouvido quando acionado.

Ou seja, o conselho é percebido pelos próprios conselheiros como órgão de assessoramento do executivo municipal e não como órgão de função deliberativa. De acordo com Tatagiba (*Apud*, OLIVEIRA, 2008, p.114), os conselhos apresentam “uma baixa capacidade propositiva, exercendo um reduzido poder de influência sobre o processo de definição das políticas públicas”.

Os dois próximos gráficos tratam das funções de normatividade e deliberação dos CME's.

Gráfico 32 – Identificação do papel normativo e deliberativo dos CME's Sergipanos – 2009

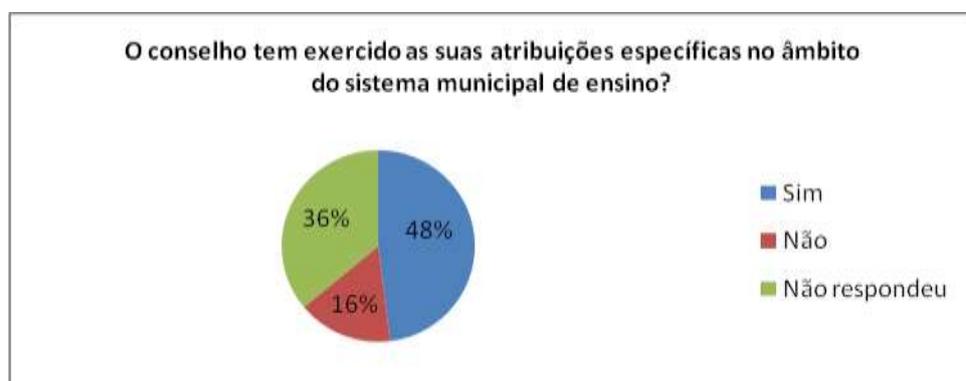


Fonte: Elaborada pela autora a partir dos questionários aplicados na pesquisa de campo (2009)

Apesar de 52% dos conselheiros ter respondido positivamente quando indagados sobre o conselho já ter aplicado sanções em casos de descumprimento da legislação educacional, quando a pergunta referiu-se a quais os tipos de sanções e os casos em que foram aplicados, 92% dos conselheiros não respondeu.

Outro questionamento foi sobre o exercício das atribuições intrínsecas do CME no âmbito do sistema municipal de educação.

Gráfico 33 – Identificação do papel normativo dos CME's Sergipanos – 2009



Fonte: Elaborada pela autora a partir dos questionários aplicados na pesquisa de campo (2009)

Apesar de 48 dos conselheiros ter respondido que sim e 36% que não, as respostas sobre os motivos são importantes para a análise.

Não. Acho que atualmente o CME está esquecido, hoje não há uma participação.

Representante não identificou sua entidade

Sim, acompanhando todo processo educativo.

Representante do governo

Sim, ajudando na melhor maneira.

Representante da sociedade

Sim, alterando a grade curricular.

Representante da sociedade

Sim, através de decisões.

Representante do governo

Sim. De acordo com o que se refere as suas atribuições específicas.

Representante do governo

Sim. De acordo com o que se refere as suas atribuições específicas.

Representante não identificou sua entidade.

Sim, diariamente desenvolve atividades onde coloca em prática suas atribuições de fiscalizar, propor e ser consultado.

Representante do governo

Sim, existe uma tentativa, logo considero que isso é positivo.

Representante da sociedade.

Observa-se também, que a função normativa dos conselhos é pouco exercida, pois apesar dos conselhos serem órgãos “localizados” no poder executivo, por um lado não são confundidos com a estrutura deste poder. De outro lado, apesar de terem a função de deliberar sobre normas da política e gestão educacional, também não se confunde com o legislativo.

Os CME’s contam com uma “alguma” autonomia legal, quando se pensa no cumprimento de suas funções e na caracterização de seu regimento interno. Todavia suas decisões estão atreladas às condições concretas e específicas que variam de município, mas que têm em comum uma ambigüidade estrutural: sua relação com o executivo municipal e suas funções de normatização, fiscalização, mobilização e deliberação.

Além de tudo isso, como um agravante para essa situação dúbia, os CME’s não têm dotação orçamentária própria. Assim,

A questão que transparece é o fato de que da maneira como os CMEs se encontram por todo país seu funcionamento e sua atuação depende muito da relação estabelecida com o poder executivo local, particularmente com a secretaria municipal de educação, o que significa que são órgãos de governo variando sua atuação conforme a vontade do governante de plantão. (OLIVEIRA, p. 142).

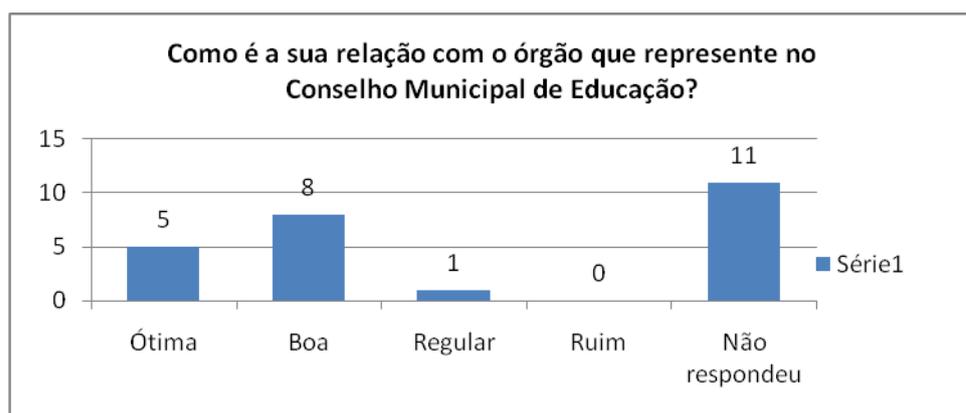
O que se percebe das análises realizadas no trabalho, assim como pelo que está posto por outras investigações, é que há a necessidade de que os conselhos municipais

de educação passem por uma reestruturação para que possam ter autonomia “(...) capacidade, discernimento, poder de decisão e de responsabilidades de suas próprias ações, isto é, controle sobre os seus próprios atos. (Idem).

As próximas discussões tratam das relações que os conselheiros têm com os próprios órgãos que representam. Isso pode ser visualizado nos próximos dois gráficos.

Quando indagados sobre a relação estabelecida com o órgão de representação no CME, mais da metade dos conselheiros afirmaram que a relação é entre ótima e boa, enquanto um pouco menos da metade não respondeu à questão.

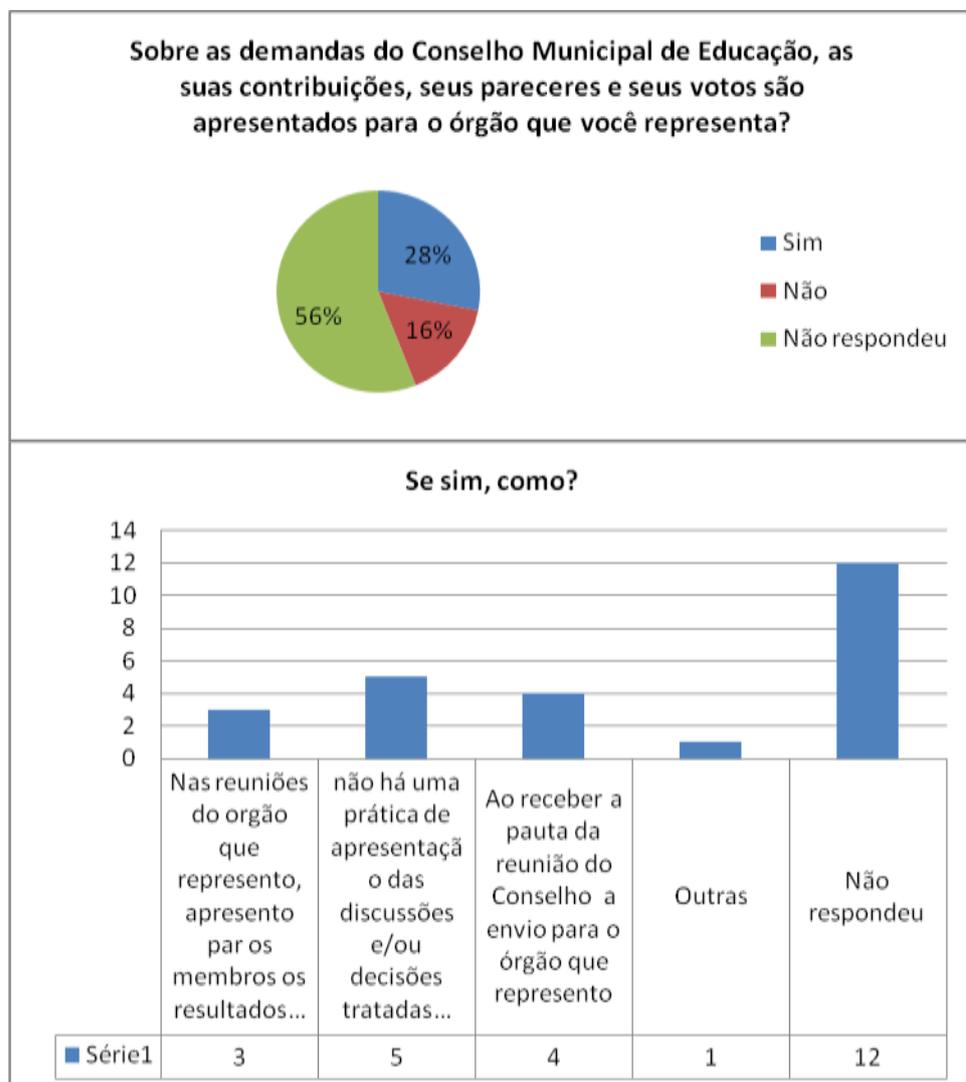
Gráfico 34 – Identificação das relações que os conselheiros têm com os órgãos que representam nos CME’s Sergipanos - 2009 – Parte I



Fonte: Elaborada pela autora a partir dos questionários aplicados na pesquisa de campo (2009)

Além disso, os conselheiros indicaram que sobre o processo de definição de posicionamentos e de prestação de contas das ações realizadas no CME, a relação entre eles e os órgão /entidades representadas é caracterizada pelo encaminhamento das pautas das reuniões, não existe um processo em que discuta as posições da entidade, e muito menos se presta conta sobre como é feita a representação dentro do conselho.

Gráfico 35 – Identificação das relações que os conselheiros têm com os órgãos que representam nos CME's Sergipanos - 2009 – Parte II



Fonte: Elaborada pela autora a partir dos questionários aplicados na pesquisa de campo (2009)

Pode-se então concluir, que o processo de descentralização adquiriu um caráter, em que além da divisão vertical de responsabilidades sustentada nas instâncias do governo – federativo, estadual e municipal – há a necessidade da participação para impulsionar o envolvimento e a responsabilização de atores privados.

Assim, podem ser constituídas diversas interações entre sociedade e governo, pautadas em arranjos institucionais que favorecem a governança e que retroalimentam a participação, oportunizando mudanças na distribuição do poder.

Além disso, a proposição de novas configurações de gestão pública, compartilhada pelos representantes da sociedade, pode viabilizar algum grau de autonomia em relação ao subsistema jurídico-administrativo. Essa circunscrição aponta para a possibilidade de mudança na cultura política, desde que efetive uma representação legítima e inclusiva que imponha responsabilidades, tanto para os representantes da sociedade, quanto para representantes do governo e para os cidadãos. Se os cidadãos não estiverem interessados em ter acesso às políticas de educação, se exigirem minimamente uma fiscalização, não serão os representantes, sejam eles da sociedade ou do governo, que viabilizarão o processo de gestão pública compartilhada.

Quando os cidadãos estiverem dispostos serão capazes de

(...) mobilizar uns aos outros para participar ativamente tanto do processo de autorização quanto do de prestação de contas. Os representantes devem ouvir essas discussões públicas e as diversas demandas, permanecer conectados com os eleitores e expor as razões de suas ações e avaliações em termos que retomem aquelas discussões. Essa mobilização e essa conectividade podem ser promovidas ou obstadas pelo desenho das instituições representativas (YOUNG, 2006, p.156).

Nesse sentido, a representação é mais adequadamente analisada quando se pensa a respeito da qualidade e da legitimidade da representação. Para isso é necessário que haja minimamente uma articulação e organização da sociedade, que efetive essa participação.

Nos casos dos conselhos, se os órgãos que têm representação não se articulam adequadamente em suas instâncias, não conseguirão se articular adequadamente dentro dos conselhos municipais de educação. Assim, o que se conclui das leituras e das investigações realizadas em Sergipe é que os conselhos municipais de educação ainda não se efetivaram como espaços públicos, pois ainda não promovem, anterior e concomitantemente, uma articulação mínima entre representantes e representados.

A ambigüidade da promessa de democracia deliberativa é perpassada pela lógica associativista e que recorta o campo da representação. No processo de discussão e de definição de políticas, o espaço de deliberação dos conselhos gestores de forma

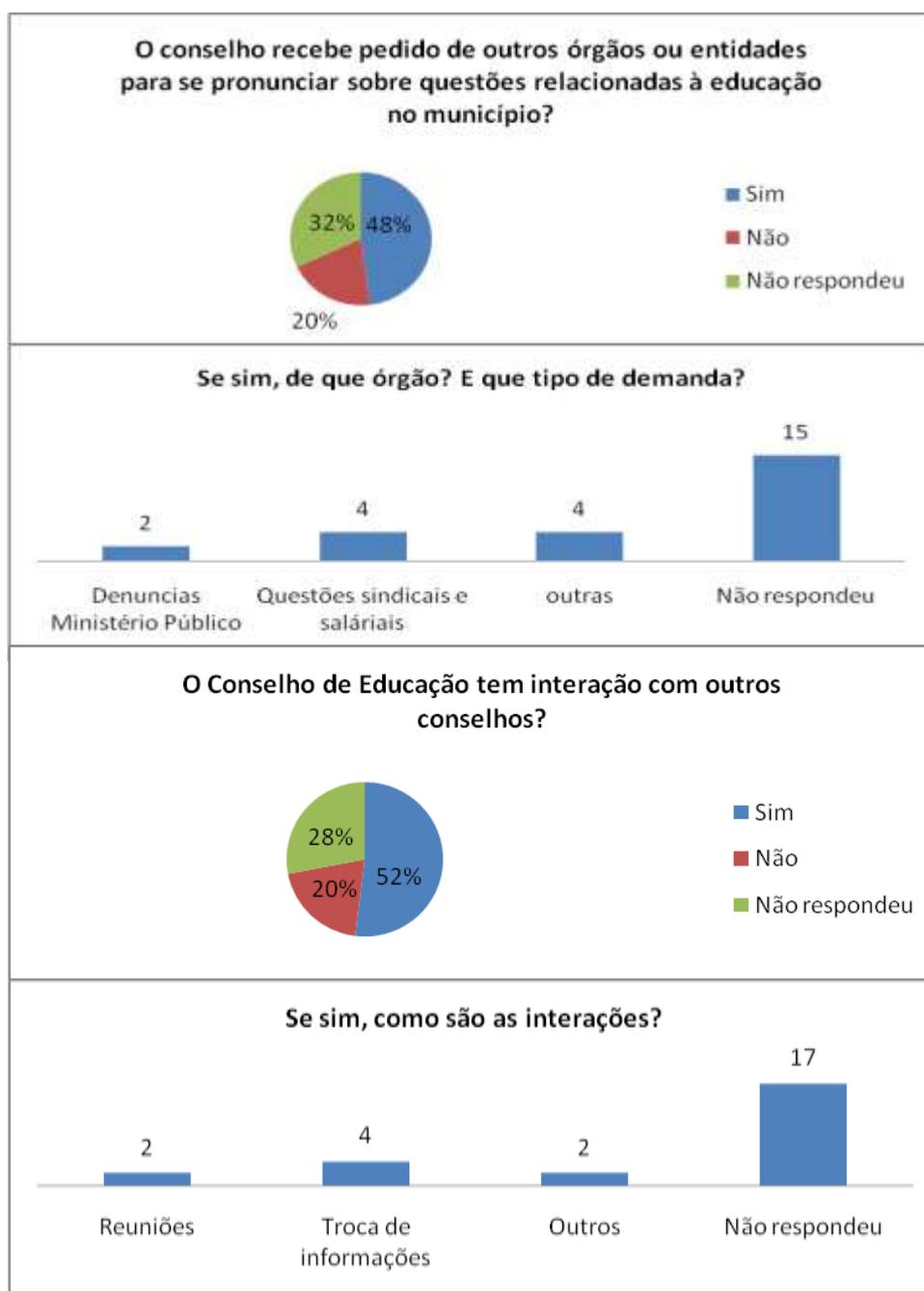
geral, em grande proporção limita a motivação e participação, visto que os resultados da deliberação parecem estar distantes dos interesses da sociedade.

A mais substancial crítica apresentada à idéia de representação se fundamenta na ausência de mecanismos formais e estáveis de ordenação entre os atores da sociedade civil (os conselheiros) e suas representações.

Assim, conclui-se que de forma geral e com poucas exceções como no caso dos representantes do SINTESE, os conselheiros dos CME's sergipanos não têm a efetiva autorização de suas bases, nem realizam a prestação de contas sobre suas atividades, decisões e deliberações nos órgãos em que são representantes.

Para encerrar a análise sobre as relações entre governo e sociedade, são indicadas agora as relações institucionais estabelecidas entre os Conselhos Municipais de Educação em Sergipe, além das relações com o executivo municipal.

Gráfico 36 – Identificação das relações institucionais dos CME's Sergipanos – 2009

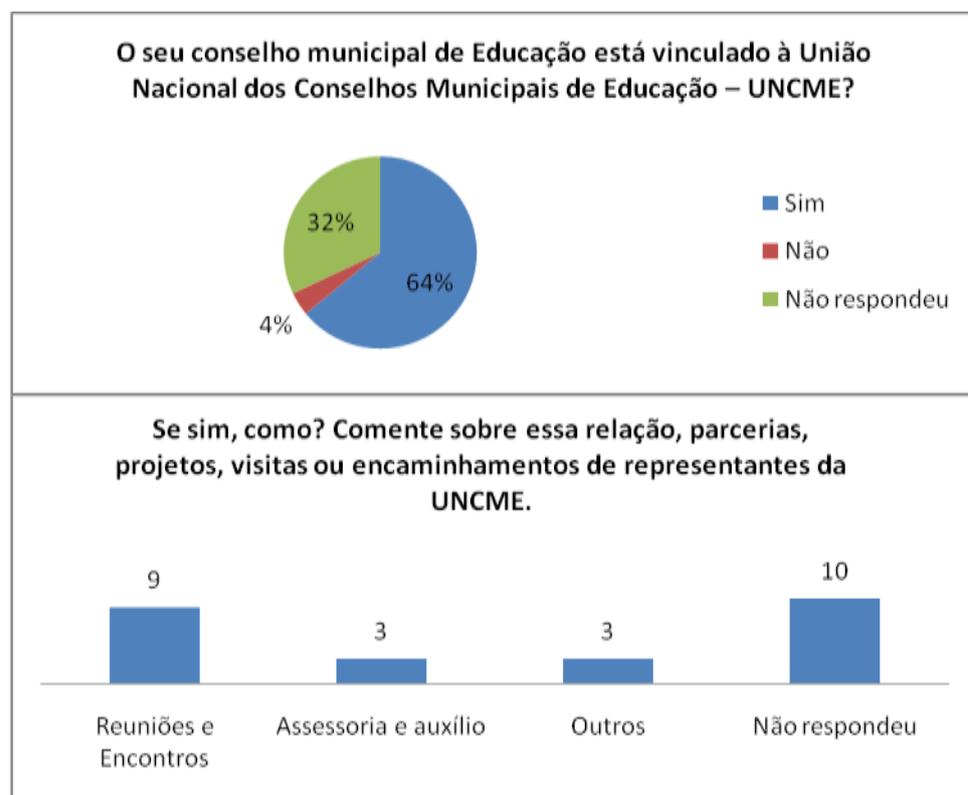


Fonte: Elaborada pela autora a partir dos questionários aplicados na pesquisa de campo (2009)

Como identifica o gráfico acima, os pronunciamentos solicitados por outros órgãos se referem ao Ministério Público e aos sindicatos, mas também nesse questionamento foi significativo o número de conselheiros que não respondeu quais são os órgãos que interagem com o conselho, quais os tipos de demanda desses órgãos

e como se caracterizam as interações entre os CME's e órgãos que solicitam posicionamento dos CME's.

Gráfico 37 – Identificação da relação dos CME's com a UNCME- SE – 2009



Fonte: Elaborada pela autora a partir dos questionários aplicados na pesquisa de campo (2009)

Aqui, mais uma vez se chama a atenção para um órgão específico da sociedade que tem realizado a *accountability* enquanto articula com os Conselhos Municipais de Educação, a capacitação dos conselheiros, para a ampliação do número de conselhos no estado de Sergipe, bem como tem realizado em relação às secretarias municipais de educação em relação aos CME's.

CONCLUSÕES

São condições fundamentais para os conselhos municipais de educação – e por que não dizer para todos os conselhos gestores – uma pluralidade social efetiva em suas composições, mandatos de conselheiros que não coincidam com os do executivo, autonomia efetiva dos conselheiros, real exercício da presidência e homologação dos atos do conselho pelo executivo.

Dividir com os municípios a preocupação e as responsabilidades sobre a educação municipal na busca de alternativas para os problemas existentes exige legitimidade do conselho. Essa legitimidade só pode ser resultado da relação que ele for capaz de estabelecer com a sociedade por meio dos segmentos nele representados. Assim, a legitimidade da representação confere o papel de interlocutor das demandas sociais, podendo assegurar em contrapartida a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação municipal, a partir de uma relação cíclica, entre os representantes e os cidadãos, e vice-versa.

Apesar de ser necessário olhar o governo como um dos atores do processo de governança social e não apenas o único ator, é preciso não perder de vista que a alternativa que viabiliza a gestão pública é a adoção de formas colegiadas de participação, sustentadas na representatividade e na interação dos atores envolvidos, oportunizando-se uma relação entre sociedade e governo.

Mas até que ponto os conselhos municipais de educação em Sergipe garantem a representatividade da sociedade e são efetivamente órgãos de Estado e não simples instrumentos de governos?

Pode-se dizer que decisões delimitadas no sistema político devem ser fundamentadas e justificadas no âmbito da sociedade, através de uma esfera pública vitalizada. Mas para isso, é necessário que a emancipação e autonomia se constituam como requisitos básicos para a participação política, já que apenas um indivíduo autônomo é capaz de identificar, selecionar e processar informações, ter o domínio mínimo de conhecimento e tomar decisões e posicionamentos, o que não fica

demonstrado pelos resultados das pesquisas de outros cientistas, assim como os resultados dessa tese.

Não há como negar que nos conselhos municipais de educação em Sergipe, a participação dos cidadãos (que não são os parlamentares eleitos, mas as representações da sociedade) está revestida de legitimidade ao deter o poder em suas deliberações, discussões, fiscalizações e encaminhamentos. A participação é pautada de forma discursiva, as razões que justificam suas ações são apresentadas em fóruns públicos, entretanto, não se pode afirmar que os conselheiros, efetivamente representam seus órgãos e entidades de base.

Isso por que, apesar do caráter deliberativo corresponder a um processo coletivo de ponderação e análise, nos conselhos municipais de educação sergipanos, até o momento, não há limites normativos suficientes claros e em funcionamento.

Apesar da participação, enquanto prática educativa, permitir que os indivíduos se capacitem para intervenção nas discussões em que se inserem, habilitando-os enquanto "cidadãos", quando é conduzida pelo governo sem que esse abra mão do controle pelo poder, a co-gestão e a participação não rompem com a percepção de que a política é para os especialistas ou de que os indivíduos comuns somente estão aptos a participar efetivamente se forem adequadamente "educados".

Mesmo levando em consideração que as diferenças culturais e o comprometimento particularista, não necessitam ser superados, mas sim compreendidos, não é possível continuar a reproduzir o discurso de que os conselhos municipais são novos instrumentos de gestão democrática, potencializadores da democracia e que precisam ser aperfeiçoados.

As experiências de participação e representação no interior dos conselhos gestores estabelecem combinações e articulações que possibilitam, não apenas inovação nos mecanismos de participação, mas também reprodução de práticas e orientações político-institucionais e neste sentido já é possível pensar e propor formas de superar essas reproduções, através de mecanismos institucionais.

A falta de publicização dos resultados obtidos com a co-gestão impossibilita uma percepção da sociedade sobre a importância da participação na gestão municipal,

pois quando o cidadão percebe seu papel na definição de ações públicas, sente-se co-responsável e motivado a dar continuidade a essas formas de participação política. Mas como se motivar em relação a algo sobre o qual não se tem conhecimento?

Há uma real dificuldade para o envolvimento da população nos processos decisórios das políticas públicas. Isso está atrelado tanto ao engessamento burocrático da máquina administrativa, quanto à falta de informações, para não falar do desinteresse com as questões coletivas. Há ineficiência nos conselhos, principalmente quando os municípios não possuem instrumentos de controle social e de divulgação de suas ações e funções, já que muitos conselhos foram formados com o objetivo de cumprir a lei para que a liberação de recursos se efetivasse.

Fugindo ao seu objetivo de mobilização, muitos conselhos funcionam precariamente em função do pouco envolvimento de seus conselheiros. E essa falta de envolvimento encontra eco na própria estrutura (falta) dos conselhos. A sociedade não conhece os conselhos municipais de educação, não sabe sobre suas funções, suas potencialidades e prerrogativas de interferir na gestão pública educacional. As informações sobre as ações dos conselhos, ou sobre o próprio conselho são pouco acessíveis e muitas vezes são tão bem (ou mal) arquivadas que não se consegue ter acesso a elas.

Dados como o cronograma das reuniões e suas pautas são de conhecimento exclusivo dos técnicos e conselheiros e a sociedade não tem a oportunidade de identificar a composição dos conselhos ou seus mandatos. Há uma despreocupação da administração municipal e dos próprios conselheiros em divulgar o conselho, em publicizar suas funções, o que poderia permitir o acesso para denúncias, cobranças e viabilizaria de forma efetiva o exercício da função mobilizadora.

Já a dificuldade dos conselhos em exercer a função de fiscalização e controle é proporcionada em grande parte pela relação entre os conselhos e a administração municipal. Essa relação é permeada por ingerências do executivo municipal, inadequada assessoria técnica, insuficiente capacitação dos conselheiros e a compreensão equivocada sobre o sentido da gestão compartilhada na medida em que não admite o real compartilhamento na construção das decisões.

Mas também os conselheiros e as entidades/órgãos que representam, são em muitos casos desarticulados, mal informados e até mesmo desinteressados, não tendo uma consciência do seu efetivo papel, ou não tendo interesse em fazer valer seu papel. Outra variável que problematiza essa relação entre administração e conselheiros é a representação cruzada de vários desses conselheiros, que participam de outros conselhos ou entidades de representação que os afastam das atribuições ou os impedem de uma dedicação adequada às atividades nas quais está envolvido.

A despeito de todos esses problemas, indiscutivelmente a existência dos conselhos é um marco significativo nas gestões municipais em todo o Brasil. Embora tenham sido motivados mais pela obrigação prevista em lei do que por uma iniciativa da sociedade, a possibilidade de que ela participe da discussão dos principais temas que afetam a educação municipal, tem se mostrado um elemento essencial para a consolidação de mecanismos mais eficazes de participação popular e de uma maior presença da sociedade civil nas instâncias decisórias locais. Entretanto, apenas o aprofundamento e a densidade da participação popular na gestão municipal podem possibilitar um desenvolvimento local de acordo com os interesses dos envolvidos.

Apesar dessa configuração, as investigações aqui realizadas permitem inferir que a *accountability*, tem ocorrido em alguns setores específicos da sociedade que têm representação nos conselhos municipais de educação sergipanos, como é o caso do Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica da Rede Oficial do Estado de Sergipe – SINTESE e em setores que não tem essa representação dentro dos conselhos mas se relaciona com os mesmos de forma direta, no caso, a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME.

Aqui, o sentido de *accountability* adotado refere-se à articulação e organização da sociedade civil, ou seja, da participação. O controle entendido como aquele que se realiza, não apenas por meio das instituições oficiais, mas efetivamente na arena pública da associação civil independente.

A participação daqueles, que não são os parlamentares eleitos, mas que representam a sociedade, se reveste de legitimidade ao deter o poder em suas deliberações, discussões, fiscalizações e encaminhamentos e de forma discursiva, apresentar em fóruns públicos, as razões que justificam suas ações.

Essa participação indica o grau de envolvimento e de responsabilização de atores privados, e assim, algumas organizações civis como o SINTESE e a UNCME, adquirem novas atribuições na gestão pública, como demonstra o estudo.

Aqui se salienta, em relação aos conselhos municipais de educação sergipanos, que o SINTESE é um órgão que tem representação em diversos conselhos, mas no caso da UNCME, não. Seu envolvimento no processo de *accountability* ocorre enquanto articulador entre os conselhos municipais de educação, seus conselheiros e órgãos de representação e o governo (federal, estadual e principalmente municipal).

Ressalta-se que esses novos papéis trazem dilemas para a questão da representatividade, já que tais entidades não são constituídas a partir de mecanismos eleitorais diretos. Mas esses dilemas devem ser analisados como instrumentos para compreender a discussão democrática, ao contrário do que se poderia fazer mais apressadamente: analisar essas diferenças como questões que devem ser superadas.

Assim, conclui-se que estudos mais aprofundados são necessários para analisar a construção da representatividade a partir de tais organizações, já que o que se pode perceber é a existência de uma construção, não planejada e em muitos aspectos, ainda não percebida pelos próprios atores que a vivenciam, de diferentes e distintas noções de representação na sociedade civil.

Essas novas noções de representatividade devem ser analisadas como instrumentos para compreender a discussão democrática de forma que sejam observadas as relações entre os próprios representados, ampliando as análises que são pautadas, de um lado nas perspectivas democráticas de representação e por outro, de participação.

Não há como se falar de representação sem tratar da participação, mas muito mais do que isso é necessário que no plano teórico se avance sobre a formulação de quadros analíticos mais densos, partindo-se do princípio de que há uma nova dimensão de representação e que esta é intrinsecamente necessária para superar os limites constituídos por mecanismos de controle social, mobilização e autonomia que não funcionam efetivamente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E.. Representando a diversidade: estado, sociedade e "relações fecundas" nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, abr. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000100008&lng=pt&nrm=iso>. acesso em 27 jun. 2009. doi: 10.1590/S0103-49792008000100008.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajectoria recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. *Rev. Adm. Pública*, 2007, vol.41, no.spe, p.67-86. ISSN 0034-7612. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000700005&lng=pt&nrm=iso

ALMEIDA, Jorge. (1999), "Mídia, opinião pública ativa e esfera pública democrática". In: **Comunicação & Política**. Rio de Janeiro, v.6, n 1, n.s., janeiro-abril.

____ (2001), "Construir um espaço público democrático e popular e uma opinião pública ativa". In: RODRIGUES, Edmilson e ALMEIDA, Jorge. **Opinião Pública Burguesa e sustentabilidade capitalista: dois mitos em debate**. Belém, Labor Editorial.

____ (2002a), "Convergencia tecnológica, espacio público y democracia". Trabalho apresentado no **Colóquio Bugs 2001 – Globalismo e Pluralismo**. Montreal, abril.

____ (2002b), **Marketing Político, hegemonia e contra-hegemonia**. São Paulo, Editora Perseu Abramo; Xamã.

ALMOND Gabriel; VERBA, Sidney. (Eds.). **The Civics Culture Revisited**. California: SAGE Publications, 1989.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública, *Lua Nova*, São Paulo, nº 50, 2000.

_____, NAVARRO, Z. 2003. "**O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**". In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez.

AZEVEDO S., GUIA V., **O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO POLÍTICA PÚBLICA: reflexões sobre o caso de Belo Horizonte**. CADERNO CRH, Salvador, n. 35, p. 179-197, jul./dez. 2001.

BAQUERO, M (Org.). **Cultura Política e Democracia**. Os Desafios das Sociedades Contemporâneas. Porto Alegre: Edufgrs, 1994.

_____. (Org.). **Desafios da Democratização na América Latina**. Debates Sobre Cultura Política. Porto Alegre: Edufgrs, 1999.

_____; CASTRO, H. C. de O.; GONZÁLEZ, R. S. (Orgs.). **A Construção da Democracia na América Latina**. . Porto Alegre: Edufgrs, 1998.

BATEIRA, Carmen et alii. **A cidade que queremos**. Rio de Janeiro: Núcleo da Campanha Plano Diretor participativo, 2006.

BENEVIDES, M. V.; VANNUCHI, P.; KERCHE, F. (Orgs.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

BOBBIO, Norberto. (1986), "Sociedade civil". In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N. & PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. 2ª ed. Brasília, Editora UNB.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **Estado, Governo, Sociedade**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. **As Ideologias e o Poder em Crise**. Pluralismo, Democracia, Socialismo, Comunismo, Terceira Via e Terceira Força. 3. ed. Brasília: Edunb, 1994.

_____. **Diálogo em Torno da República**. Os Grandes Temas da Política e da Cidadania. Rio de Janeiro: Campus, 2002a.

_____. **Elogio da Serenidade**. E Outros Escritos Morais. São Paulo: UNESP, 2002b.

_____. **Esquerda e Direita.** Razões e Significados de uma Distinção Política. 2. ed.. São Paulo: UNESP, 2001.

_____. **Liberalismo e Democracia.** 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. **O Futuro da Democracia.** 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002c.

_____. **Qual Socialismo?** 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **Teoria Geral da Política.** Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOHMAN, J. 2000. "*La democracia deliberativa u sus críticos*". Metapolítica, México, v. 4, n. 14, p. 48-57, abr./jun.

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

_____. SISTEMA NACIONAL ARTICULADO DE EDUCAÇÃO: O papel dos Conselhos de Educação. Disponível em http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/artigo_genuino.pdf. Acessado em 27 de novembro de 2009(b).

BRASIL. Constituição Federal de 1988

BUARQUE, Sergio C. **Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável.** Material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal, Projeto de Cooperação Técnica INCRA/IICA, 1999.

BURKE, E. **Reflexões sobre a Revolução em França.** 2. ed. Brasília: Edunb, 1997.

BURSZTYN, Marcel. **O poder dos donos: planejamento e clientelismo no Nordeste.** Petrópolis/CNPq, 1984

CALDERÓN, I. G. **Democracia Local e Participação Popular.** A Lei Orgânica Paulistana e os Novos Mecanismos de Participação Popular em Questão. São Paulo: Cortez: 2000.

____; CHAIA, V. (Orgs.). **Gestão Municipal**. Descentralização e Participação Popular. São Paulo: Cortez, 2002.

CARVALHO, A.I. **Conselhos de Saúde no Brasil**: participação cidadã e controle social. Rio de Janeiro: Ibam/Fase, 1995; CEPAM. Conselhos municipais das áreas sociais. *Informativo Cepam*, São Paulo, Fundação Prefeito Faria Lima, n. 1, 1999.

CASTELS, Manuel e BORJA, Jordi. "As cidades como atores políticos". **Novos estudos CEBRAP – Dossiê Cidades** (mimeo), nº 45, julho de 1996.

CHILCOTE, R. H. **Política Comparativa**. A Busca de um Paradigma Reconsiderado. Petrópolis: Vozes, 1998.

COHEN, J. 1999. "**Deliberation and democratic legitimacy**". In: BOHMAN, J; REGH, W. *Deliberative democracy. Essays on reason and politics*. Massachusetts: Institute of Technology.

_____. 2000. "**Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa**". *Metapolítica*, México, v. 4, n. 14, p. 24-47, abr./jun.

COHEN, J.; ARATO, A. 1992. **Civil society and political theory**. Cambridge: The Mit Press.

CÔRTEZ, S. M. V. 2002. "**Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre**". In: PERISSINOTTO, e FUKS, M. (Orgs.). *Democracia, teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

COSTA, Marco Aurélio. **Democracia urbana: para uma crítica do planejamento territorial no Brasil**. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2008.

DAGNINO, E. 2002. "**Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades**". In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. p. 279-301

____; OLIVERA, A. J.; PANFICHI, A. "**Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina**". In: DAGNINO, E., OLVERA, A.

J. e PANFICHI, A. (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006.

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

DAHL, R. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 1997.

_____. **Sobre a Democracia**. Brasília: Edunb, 2001.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Editors.). **Strategies of Qualitative Inquiry**. Thousand Oaks: Sage Publications, 1998.

DIAS, M. R. 2000. **Na Encruzilhada da teoria democrática: efeitos do orçamento participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre**. Rio de Janeiro: 211f. Tese de Doutorado. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

DOMINGUES, J. M. **Sociologia e Modernidade**. Para Entender a Sociedade Contemporânea. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

DUTRA, O.; BENEVIDES, M. V. **Orçamento Participativo e Socialismo**. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.

DUVERGER, Maurice. **Ciência Política**. Teoria e Método. 2 ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1976.

MARIA, Cláudia Feres. 2000. "*El Concepto de Democracia Deliberativa. Un diálogo entre Habermas, Cohen y Bohman*". *Metapolítica*, México, v. 4, n. 14: 58-75, abr./jun.

_____. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman, *Lua Nova*, São Paulo, nº 50, 2000.

FEDOZZI, L. **Orçamento Participativo**. Reflexões sobre a Experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo editorial, 1997.

FUKS, Mario and PERISSINOTTO, Renato **Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba**. *Rev. bras. Ci. Soc.*, Fev 2006, vol.21, no.60, p.67-81. ISSN 0102-6909.

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092006000100004&lng=pt&nrm=iso

FUKS, Mário. **Participação e influência política no conselho municipal de saúde de Curitiba.** *Rev. Sociol. Polit.*, Nov 2005, no.25, p.47-61. ISSN 0104-4478.

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200006&lng=pt&nrm=iso

GENRO, T.; SOUZA, U. **Orçamento Participativo.** A Experiência de Porto Alegre. 4. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.

GIDDENS, A. **A Terceira Via e Seus Críticos.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. **Para Além da Esquerda e da Direita.** São Paulo: UNESP, 1996.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

_____. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GRAZIA, G. de; RIBEIRO, A. C. T. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil.** Período de 1997 a 2000. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

GOHN, Maria da Glória. **Os conselhos municipais e gestão urbana.** In: SANTOS JR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio de. (Orgs). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil.* Rio de Janeiro: Revan, Fase, GOHN, 2004. (p. 59)

_____. *Conselhos gestores e participação sociopolítica.* São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção Questões da nossa época, v. 84); BORJA, J. A participação cidadina. **Espaço e Debates**, São Paulo, Cortez, n. 24, 1988.

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

_____. **Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais.** *Saude soc.*, Ago 2004, vol.13, no.2, p.20-31. ISSN 0104-1290.

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902004000200003&lng=pt&nrm=iso

GOULART, Jefferson O. **Orçamento participativo e gestão democrática no poder local.** *Lua Nova*, 2006, no.69, p.49-78. ISSN 0102-6445. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000400004&lng=pt&nrm=iso

GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o Estado moderno.* Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997 a. v. I. (Biblioteca tempo universitário, 101).

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997 b. v. II. (Biblioteca tempo universitário, 102).

HEGEL, G. W. F. **Fenomenologia do Espírito.** 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1993.

_____. **Filosofia da História.** Brasília: Edunb, 1995.

_____. **Princípios da Filosofia do Direito.** São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HOBBS, T. **Do Cidadão.** São Paulo: Martins Fontes, 1998.

_____. **O Leviatã.** São Paulo: Nova Cultural, 1997. (Coleção Os Pensadores).

HOUTZAGER, Peter P.; GURZA LAVALLE, Adrián. ACHARYA, Arnab. **Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo.** In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação em São Paulo.* São Paulo: Editora UNESP, 2004. p. 257-322.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos municípios brasileiros: 2006.** Rio de Janeiro; IBGE; 2007. 239 p. (Pesquisa de informações básicas municipais).

KANT, I. **A Paz Perpétua e Outros Opúsculos.** Lisboa: Edições 70, 1995a.

_____. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes.** Lisboa: Edições 70, 1995b.

KELSEN, H. **A Democracia.** São Paulo: Martins Fontes, 1993.

KERLINGER, F. N. **Metodologia da Pesquisa em Ciências Sociais**. Um Tratamento Conceitual. São Paulo: EPU, 1980.

LASSALE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. Rio de Janeiro: Liber Júrís, 1998.

LAVALLE, Adrian Gurza; CASTELLO, Graziela. Sociedade, representação e a dupla face da accountability: cidade do México e São Paulo. **Cad. CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, abr. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000100006&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 27 jun. 2009. doi: 10.1590/S0103-49792008000100006.

LAVALLE, Adrián Gurza, HOUTZAGER, Peter P. and CASTELLO, Graziela **Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade**. *Rev. bras. Ci. Soc.*, Fev 2006, vol.21, no.60, p.43-66. ISSN 0102-6909. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092006000100003&lng=pt&nrm=iso

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A Construção do Saber**. Manual de Metodologia da Pesquisa em Ciências Humanas. Porto Alegre: Artmed / Belo Horizonte: Edufmg, 1999.

LEAL, Sayonara de Amorim Gonçalves. **Rádios comunitárias no Brasil e na França: democracia e esfera pública**. São Cristóvão: Editora UFS, 2008.

LEFORT, C. **Pensando o Político**. Ensaios sobre Democracia, Revolução e Liberdade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

LOCKE, J. **Dois Tratados Sobre o Governo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LUBAMBO, Cátia W. and COUTINHO, Henrique G. **Conselhos gestores e o processo de descentralização**. *São Paulo Perspec.*, Dez 2004, vol.18, no.4, p.62-72. ISSN 0102-8839 http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000400008&lng=pt&nrm=iso

LUBAMBO, Cátia W. **Desempenho da gestão pública: que variáveis compõem a aprovação popular em pequenos municípios?**. *Sociologias*, Dez 2006, no.16, p.86-

125. ISSN 1517-4522. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200005&lng=pt&nrm=iso.

LUBAMBO, C. W.; COELHO, D. B. **Atores sociais e estratégias de participação no Programa Governo nos Municípios**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **A representação no interior das experiências de participação**. *Lua Nova*, 2007, no.70, p.139-170. ISSN 0102-6445. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452007000100007&lng=pt&nrm=iso

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo**. *Cad. CRH*, Salvador, v. 21, n. 52, abr. 2008 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000100007&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 27 jun. 2009. doi: 10.1590/S0103-49792008000100007.

MADISON, J.; HAMILTON, A.; JAY, J. **Os Artigos Federalistas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MARQUES, HANSEN et alii. **Orçamento Participativo, sociedade civil e hegemonia: dilemas da abertura de novos espaços deliberativos nas esferas públicas locais**. Recife – PE, 2006.

MARQUES, V. T. et alii. Estrutura formal do orçamento participativo: categorias para compreensão no caso Aracaju. **Dossiê “Salvador e outras cidades”**, Revista Eletrônica Urbanidades. UNB, 2006.

_____. **Democracia e Participação Popular: o orçamento participativo em Aracaju – SE (2001-2004)**. Recife – PE, 2005.

MARQUES, V. T.; MENESES, N. et alii. Gestão Pública Participativa em Aracaju: apoio técnico ao executivo local. **Relatório de Projeto de Extensão**, UFS, 2008.

MAQUIAVEL, N. **Comentários Sobre a Primeira Década de Tito Lívio**. 3. ed. Brasília: Edunb, 1994.

_____. **O Príncipe**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MARQUES, V. T. (Coord.). **Democracia e Participação Popular**. O Orçamento Participativo em Aracaju. Aracaju: UNIT/FAP-SE, 2004. 115p.

MICHELS, R. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Brasília: Edunb, 1982.

MILANI, Carlos R. S. Participação social e ação pública local na Bahia. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 215-235.

MOISÉS, José Álvaro. **Os brasileiros e a democracia**. Bases socio-políticas da legitimidade democrática. São Paulo: Ática, 1995.

MONTESQUIEU, C. L. de S., Baron de La Brède et de. **Do Espírito das Leis**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

MOUFFE, C. **The Return of the Political**. London: Verso, 1997.

O'DONNELL, Guilherme. "Accountability horizontal e novas poliarquias", **Lua Nova**, **44**, 1998.

PARSONS, T. **La Estructura de la Acción Social**. Madrid: Guadarrama, 1968. 2. v.

____; SHILS, E. A. **Hacia una Teoria General de la Acción**. Buenos Aires: Paidós, 1967.

PERFIL DOS MUNICIPIOS BRASILEIROS: 2006/IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro:IBGE, 2007.

OLIVEIRA, Otair Fernandes de. "**O Conselho Municipal de Educação no Brasil: práticas políticas e deliberação pública em Nova Iguaçu**". Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas 2008.

PIRES, V. **Orçamento Participativo**. O que é, para que serve, como se faz. São Paulo: Manole, 2001.

PITKIN, Hanna. **The concepton of representation**. Berkeley:University of Califórnia Press, 1971.

RAICHELIS, Raquel. **Gestão pública e a questão social na grande cidade.** *Lua Nova*, 2006, no.69, p.13-48. ISSN 0102-6445.
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000400003&lng=pt&nrm=iso

RAMOS, Silvana Pirillo. O planejamento participativo e a metodologia ZOPP. IN: ANDRADE, Ilza Araújo Leão de (Org.). **Metodologia do Trabalho Social. A experiência da Extensão Universitária.** Natal, RN: EDUFRN Editora da UFRN, 2006.

RAWLS, J. **Justiça como Equidade.** Uma Reformulação. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____. **Justiça e Democracia.** São Paulo: Martins Fontes, 2002.

_____. **O Liberalismo Político.** 2. ed. São Paulo: Ática, 2000.

_____. **Uma Teoria da Justiça.** Brasília: Edunb, 1981.

RICHARDSON, R. J. et al. **Pesquisa Social.** Métodos e Técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROSENFELD, D. (Ed.). **Democracia e Política.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

ROUSSEAU, J. J. **Discurso Sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens.** Brasília: Edunb; São Paulo: Ática, 1989.

_____. **Do Contrato Social.** 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

SANO, Hironobu. **Nova Gestão Pública e *accountability*: o caso das organizações sociais paulistas.** São Paulo: FGV/EAESP, 2003, 149 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-graduação na FGV/EAESP, Área de Concentração: Governo e Sociedade Civil no Contexto Local).

SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a Democracia.** Os caminhos da democracia participativa. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. **Pela Mão de Alice.** O Social e o Político na Pós-modernidade. 5.ed. São Paulo: Cortez, 1999.

_____. **A gramática do tempo:** para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006. (Coleção para um novo senso comum, 4).

SOUZA, Celina. **Sistema brasileiro de governança local: inovações institucionais e sustentabilidade.** In: LUBAMBO, Catia; COELHO, Denílson Bandeira; MELO, Marcus André. Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis: Vozes, 2005.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar de. (2003) **O processo de construção da educação municipal pós-LDB 9.394/96: políticas de financiamentos e gestão.** In: _____. (Orgs). Desafios da educação municipal. Rio de Janeiro: DP&A; _____. (2004) Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: A gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. Ensaio: 121

TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil.** In: DAGNINO, Evelina (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002. (47-103. 57p.)

TEIXEIRA, Lucia Helena G. **Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino.** Cadernos de Pesquisa, São Paulo, V. 34, n. 123, 2004. (p. 691-708, set/dez.)

TEIXEIRA, E. C. **Movimento sociais e conselhos.** Cadernos Abong, nº 15, jul.,1996. (p.7-20.14p.)

TOCQUEVILLE, Aléxis de. **A democracia na América.** 2. ed. Belo Horizonte: Editora Itatiaia; São Paulo: Editora USP, 1977. (Coleção ler e pensar, 1).

TOURAINÉ, A. **Crítica da Modernidade.** 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. **Poderemos Viver Juntos? Iguais e Diferentes.** Petrópolis: Vozes, 1999.

UNIÃO NACIONAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO -
www.uncme.com.br

VITALE, Denise. **A institucionalização jurídica do Orçamento Participativo.** sítio eletrônico www.democraciaparticipativa.org, 2004a.

_____. **Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do Orçamento Participativo.** In: Vera Schattan R. Pereira Coelho; Marcos Nobre. (Org.). Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. 1a ed. São Paulo: Editora 34 e DRC (Development Research Centre on Citizenship, Participation and Accountability, 2004b, v. , p. 239-254.

_____. . Jurgen Habermas, modernidade e democracia deliberativa. **Cadernos do CRH (UFBA)**, v. 19, p. 5-10, 2006.

VITULLO, G. O. 2000. "Desafio da construção de um modelo democrático deliberativo". **Revista Sociologias**. Porto Alegre, ano 2, n. 3, p. 186-231, jan./jun.

WEBER, M. **Economia y Sociedad**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

_____. **Ensaio de Sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1983.

_____. **Metodologia das Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez / Campinas: Edunicamp, 1992.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova, n. 67**. São Paulo, 2006

ANEXOS

Anexo 01

Questionário aplicado aos Conselheiros Municipais das cidades de Amparo do São Francisco, Aquidabã, Aracaju, Arauá, Canindé do São Francisco, Japaratuba, Lagarto, Neópolis, Nossa Senhora do Socorro, Pacatuba, Riachuelo, São Cristóvão e Tomar do Geru

CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO EM SERGIPE - Questionário nº _____

Prezado (a) Conselheiro (a),

O presente questionário visa o fornecimento de informações necessárias para a pesquisa empírica da minha tese de doutorado “**Gestão Pública Participativa: considerações sobre os Conselhos Municipais de Educação em Sergipe**” (título provisório), pela Universidade Federal da Bahia - UFBA. Portanto, tem finalidade especificamente acadêmico-científica.

Agradeço desde já a sua colaboração.

Verônica Teixeira Marques - Doutoranda PPGS/UFBA

** Favor devolver este material na Caixa disponível na entrada do Teatro antes do fim do evento – para manter anonimato. Contatos: veronica.marques@hotmail.com/ 8809-1377

CONSELHO MUNICIPAL DE (Indicar a cidade)

I - PERFIL DO CONSELHEIRO E VÍNCULO INSTITUCIONAL

1. Sexo: () masculino () feminino
2. Etnia: () branco () negro () indígena () asiático () outro
3. Faixa etária:
() entre 18 e 28 () entre 29 e 39 () entre 40 e 50 () entre 51 e 61
() entre 62 e 72 () 73 ou mais
4. Escolaridade:
() ensino fundamental () médio () superior
() pós-graduação: () especialização () mestrado () doutorado
5. Atividade profissional: _____
6. Ocupa ou ocupou algum cargo político? () sim () não
7. Caso afirmativo, qual? _____
8. Há quanto tempo está no conselho? (mandato) _____
9. Você é representante: () da sociedade civil () do governo
10. Como se tornou conselheiro? () indicação () eleição
Outra forma: _____
11. Há quanto tempo é filiado/associado à instituição/órgão que representa no Conselho?

12. Como é a sua participação na instituição/órgão que representa no Conselho Municipal de Educação? (reuniões, atividades diárias, cargos de direção, etc.)

13. É filiado a algum partido político? () sim () não
14. Caso afirmativo, qual e há quanto tempo? _____
15. Ocupa algum cargo de direção/coordenação no partido? () sim () não
() não se aplica pois não sou filiado a partido político
16. Caso afirmativo, qual? () não se aplica pois não sou filiado a partido político
- _____
17. Se ocupa, há quanto tempo? _____
() não se aplica pois não sou filiado a partido político
18. Você se mantém atualizado sobre os acontecimentos políticos e sociais em geral?
() sim () não
- 19 - Como? _____
20. Você de alguma forma acompanha os problemas pertinentes à área educacional no município? () sim () não
21. Se si, de que forma? _____
22. Você se sente representante do seu órgão/entidade ou da sociedade como um todo?
() sim () não
23. Por quê? _____
24. Você já participou de alguma atividade de formação técnica e política na área de educação?
() sim () não
25. Caso afirmativo, qual? _____
26. De que tipo? Há quanto tempo? Qual foi a duração? _____
- _____

II – DINÂMICA E FUNCIONAMENTO DO CONSELHO

27. Como são as reuniões do conselho? Abertas ao público ou restrita aos conselheiros? São divulgadas com antecedência? Caso seja negativo, sabe por quê?

28. Como a pauta de discussões e de deliberação do conselho é constituída?

29. Que representações (órgãos) têm mais peso nas proposições? Por quê?

30. A população participa de alguma forma das reuniões do conselho? (como? Por quê?)

31. O conselho se reúne com que frequência? (semanal, quinzenal, mensal, etc.)

32. O conselho divulga com antecedência as pautas das suas reuniões? () sim () não

33. Se divulga, como? _____

34. Em sua opinião, como pode ser avaliada a estrutura (material e pessoal) do conselho em relação as suas atividades:

() Péssima () Ruim () Regular () Boa () Ótima

36. Por quê? _____

III – PROCESSO DECISÓRIO (Condições e Garantias)

37. Como o conselho decide? () votação por maioria simples

() votação por qualificada () outra forma _____

38. Os conselheiros têm acesso a algum tipo de informação que auxilie as suas tomadas de decisão? () sim () não

39. Se sim, de que tipo? _____

40. O conselho promove ou apóia atividades de formação técnica e política dos conselheiros como seminários, cursos, pesquisas, etc.? () sim () não

41. Se sim, de que tipo? De que forma? _____

42. A influência dos representantes da sociedade civil na efetivação das pautas de discussão e deliberação do conselho é: () baixa () média () alta

43. O conselho divulga as suas deliberações? () sim () não

44. Se sim, de que forma? _____

45. Como o Conselho verifica se as suas deliberações estão sendo cumpridas?

46. Há mecanismos de fiscalização, acompanhamento e controle do conselho sobre suas decisões? () sim () não

47. Se sim, quais são eles? _____

48. E como funcionam? _____

49. As deliberações do conselho são democráticas? () sim () não

50. Por quê? _____

51. Em sua opinião, as decisões tomadas pelo conselho interferem na gestão da política de educação no município? () sim () não

52. Se sim, de que forma? Se não, por quê? _____

53. Em sua opinião o governo municipal tem compromisso com as deliberações do conselho? () sim () não

54. Por quê? _____

55. Como é a sua relação com o órgão que represente no Conselho Municipal de Educação? () Péssima () Ruim () Regular () Boa () Ótima

56. Sobre as demandas do Conselho Municipal de Educação, as suas contribuições, seus pareceres e seus votos são apresentados para o órgão que você representa? () sim () não

57. Se sim, como?

() ao receber a pauta da reunião do Conselho a envio para o órgão que represento

() após a reunião do Conselho envio para o órgão que represento, resumo das decisões e deliberações que aconteceram na reunião

() nas reuniões do órgão que represento, apresento para os membros os resultados da(s) última(s) reunião(ões) do Conselho Municipal de Educação

() não há uma prática de apresentação das discussões e/ou decisões tratadas nas reuniões do Conselho Municipal de Educação junto ao órgão que represento

() outra resposta _____

IV – FUNÇÃO/ATUAÇÃO DO CONSELHO

58. O conselho estimula a participação da sociedade no acompanhamento e controle da oferta de serviços educacionais no município? () sim () não

59. Se sim, de que forma? _____

60. O conselho recebe pedido de outros órgãos ou entidades para se pronunciar sobre questões relacionadas à educação no município? () sim () não

61. Se sim, de que órgão? E que tipo de demanda? _____

62. O conselho é ouvido pela Secretaria Municipal de Educação/SME ou outro órgão público para a discussão, planejamento ou definição da política educacional, no município?

() sim () não

63. Se sim, de que tipo? De que forma? _____

64. O conselho já elaborou ou interpretou formalmente alguma norma complementar à legislação sobre a educação municipal? () sim () não

65. Se sim, comente _____

66 O conselho já aplicou alguma sanção à instituição/órgão/entidade ou pessoa física que descumpriu a legislação em relação a educação municipal? () sim () não

67. Se sim, de que tipo? Em que casos? _____

68. O conselho tem exercido as suas atribuições específicas no âmbito do sistema municipal de ensino? () sim () não

69. Se sim, como? _____

70. O conselho presta contas à sociedade sobre as suas atividades? () sim () não

71. Se sim, de que forma? () reuniões nas comunidades () audiências públicas

() outras formas: _____

72. O que entende como Gestão Pública Participativa?

73. O Conselho de Educação tem interação com outros conselhos? () sim () não

74. Se sim, com quais? _____

75. Se sim, como? _____

76. O seu conselho municipal de Educação está vinculado à União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME? () sim () não

77. Se sim, como? Comente sobre essa relação, parcerias, projetos, visitas ou encaminhamentos de representantes da UNCME.

Anexo 02

Questionário aplicado aos Técnicos dos Conselhos Municipais de Educação em Sergipe

Questionário nº

Prezado (a) Técnico (a),

O presente questionário visa o fornecimento de informações necessárias para a pesquisa empírica da minha tese de doutoramento “**Gestão Pública Participativa: considerações sobre os Conselhos Municipais de Educação em Sergipe**” (título provisório), pela Universidade Federal da Bahia - UFBA. Portanto, tem finalidade especificamente acadêmico-científica.

Agradeço desde já a sua colaboração.

Verônica Teixeira Marques

Doutoranda PPGS/UFBA

** Favor devolvê-lo em mãos ou por e-mail: veronica.marques@hotmail.com

CONSELHO MUNICIPAL DE (Indicar a cidade)

I - PERFIL DO TÉCNICO

1. Sexo: () masculino () feminino
2. Etnia: () branca () negra () indígena () asiática () outra
3. Faixa etária:
() entre 18 e 28 () entre 29 e 39 () entre 40 e 50 () entre 51 e 61
() entre 62 e 72 () 73 ou mais
4. Escolaridade:
() ensino fundamental () médio () superior
() pós-graduação: () especialização () mestrado () doutorado
5. Função no Conselho:
6. É funcionário público? () sim () não

7. Se sim, qual o seu cargo?
8. Há quanto tempo é funcionário público?
9. Já acompanhou reuniões do Conselho? : () sim () não
10. Se sim, por quais motivos? () Faz parte da função técnica
() Sugestão do Conselho para compreensão e melhor acompanhamento das atividades técnicas
- Outro motivo:
11. Há quanto tempo trabalha no Conselho Municipal de Educação?
12. Quais as atividades que desenvolve no Conselho Municipal de Educação?
13. É filiado a algum partido político? () sim () não
14. Caso afirmativo, qual?
15. Há quanto tempo?
16. Ocupa algum cargo de direção/coordenação no partido? () sim () não
() não se aplica pois não sou filiado a partido político
17. Caso afirmativo, qual?
() não se aplica pois não sou filiado a partido político
18. Se ocupa, há quanto tempo?
() não se aplica pois não sou filiado a partido político
19. Você se mantém atualizado sobre os acontecimentos políticos e sociais em geral?
() sim () não
- 20 - Como?
21. Você de alguma forma acompanha os problemas pertinentes à área educacional no município? De que forma?
22. Você sente que as funções do Conselho são bem exercidas em sua cidade?
() sim () não
23. Por quê?

24. Você já participou de alguma atividade de formação técnica e política na área de educação? () sim () não

25. Caso afirmativo, qual?

26. De que tipo? Há quanto tempo? Qual foi a duração?

II – DINÂMICA E FUNCIONAMENTO DO CONSELHO

27. Como são as reuniões do conselho? Abertas ao público ou restrita aos conselheiros?

São divulgadas com antecedência? Caso seja negativo, sabe por quê?

28. Sabe como a pauta de discussões e de deliberação do conselho é constituída?

() sim () não

29. Se sim, por que?

30. Quem tem mais peso nas proposições?

31. A população participa de alguma forma das reuniões do conselho? (como? Por quê?)

32. O conselho se reúne com que frequência? (semanal, quinzenal, mensal, etc.)

33. O conselho divulga com antecedência as pautas das suas reuniões?

() sim () não. .

34. Se divulga, como e onde?

35. Em sua opinião, como pode ser avaliada a estrutura (material e pessoal) do conselho em relação as suas atividades:

() Péssima () Ruim () Regular () Boa () Ótima

36. Por quê?

III – PROCESSO DECISÓRIO (Condições e Garantias)

37. Como o conselho decide? (votação por maioria simples, qualificada, outra forma)

38. Os conselheiros têm acesso a algum tipo de informações que auxiliem as suas tomadas de decisão? () sim () não

39. Se sim, de que tipo? Como? Com que frequência?

40. O conselho promove ou apóia atividades de formação técnica e política dos conselheiros como seminários, cursos, pesquisas, etc.? () sim () não

41. Se sim, de que tipo? De que forma?
42. Para você a influência dos representantes da sociedade civil na efetivação das pautas de discussão e deliberação do conselho é:
- () baixa () média () alta
43. O conselho divulga as suas deliberações? () sim () não
44. Se sim, de que forma?
45. Como o Conselho verifica se as suas deliberações estão sendo cumpridas?
46. Há mecanismos de fiscalização, acompanhamento e controle do conselho sobre suas decisões? () sim () não
47. Se sim, quais são eles?
48. E como funcionam?
49. As deliberações do conselho são democráticas? () sim () não
50. Por quê?
51. Em sua opinião, as decisões tomadas pelo conselho interferem na gestão da política de educação no município? () sim () não
52. Se sim, de que forma?
53. Em sua opinião o governo municipal tem compromisso com as deliberações do conselho? () sim () não
54. Se sim, por quê?
- IV – FUNÇÃO/ATUAÇÃO DO CONSELHO**
55. O conselho estimula a participação da sociedade no acompanhamento e controle da oferta de serviços educacionais no município? () sim () não
56. Se sim, de que forma?
57. O conselho recebe pedido de outros órgãos ou entidades para se pronunciar sobre questões relacionadas à educação no município? () sim () não
58. Se sim, de que tipo?

59. O conselho é ouvido pela Secretaria Municipal de Educação/SME ou outro órgão público para a discussão, planejamento ou definição da política educacional, no município? () sim () não

60. Se sim, de que tipo? De que forma?

61. O conselho já elaborou ou interpretou formalmente alguma norma complementar à legislação sobre a educação municipal? () sim () não

62. Se sim, de que tipo? De que forma?

63. Sabe se o conselho já aplicou alguma sanção à instituição/órgão/entidade ou pessoa física que descumprem a legislação em relação a educação municipal?

() sim () não

64. Se sim, de que tipo? Em que casos?

65. O conselho tem exercido as suas atribuições específicas no âmbito do sistema municipal de ensino? () sim () não

66. Se sim, como? Se não, por quê?

67. O conselho presta contas à sociedade sobre as suas atividades? () sim () não

68. Se sim, de que forma?

() reuniões nas comunidades () audiências públicas () outras formas:

69. O que você entende como Gestão Pública Participativa?

70. O Conselho de Educação tem interação com outros conselhos? () sim () não

71. Se sim, com quais?

72. Se sim, como?

73. O seu Conselho Municipal de Educação está vinculado à União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME? () sim () não

74. Se sim, como? Comente sobre essa relação, parcerias, projetos, visitas ou encaminhamentos de representantes da UNCME.

Anexo 03

Os instrumentos de gestão pública participativa em Sergipe

A Constituição Estadual é o principal instrumento legal que designa os mecanismos de participação popular na gestão estadual e tem constituído de forma geral Conselhos em áreas prioritárias como: saúde, criança e adolescente, assistência social, meio ambiente, recursos hídricos, segurança pública e direitos humanos.

Na Constituição Estadual de Sergipe de 05 de outubro de 1989 é possível identificar algumas prerrogativas da participação popular que viabilizam a gestão pública participativa. Elas se constituem em: Iniciativa Popular; Conferências de Saúde; Conselhos Gestores; Plebiscitos e Referendos.

Sobre essas prerrogativas de participação, previstas na Constituição Estadual de Sergipe, são indicadas suas especificidades. Aqui é preciso registrar que as informações apresentadas são informativas e têm o intuito de identificar a construção jurídica no estado de Sergipe sobre os instrumentos de gestão pública participativa.

Iniciativa Popular

Em seu Artigo 13, incisos XIV e XV, a Constituição Estadual sergipana discorre sobre a constituição das leis orgânicas dos municípios e neste sentido dá direito à iniciativa popular para apresentação de projeto de lei ou proposta de emenda à Lei Orgânica (com percentual mínimo de 5% da população do município), bem como direito à participação popular na discussão de proposições em tramitação na Câmara.

A Constituição Estadual ainda prevê emendas em seu Artigo 56, inciso IV, mediante projeto de emenda constitucional subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado do Estado.

Também os Artigo 57 e Artigo 58 designam que a Iniciativa Popular deve ser apresentada à Assembléia Legislativa através de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado estadual.

Conferências de Saúde

A Constituição Estadual de Sergipe, em seu Artigo 195 assegura a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde. Conforme seus parágrafos 1º e 2º definem que será convocada, ordinariamente a cada dois anos, a conferência estadual de saúde, fórum de discussão e definição da política estadual de saúde, e que os municípios poderão convocar conferências municipais de saúde, como forma de discutir e definir as políticas de saúde no âmbito de sua competência.

Plebiscitos e Referendos

Para criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios, divisão territorial, a constituição estadual prevê a realização de plebiscito em seus artigos: Artigo 4 (parágrafos 3º e 4º); Artigo 12 (parágrafos 1º e 2º); Artigo 46, inciso V (cuja redação foi dada pela Emenda Constitucional nº 37/2005) e Artigo 47 inciso XX que define a Assembléia Legislativa como única instituição apta a autorizar referendos e convocar plebiscito.

Conselhos Gestores

Sobre Conselhos Gestores a Constituição Estadual Sergipana de 05 de outubro de 1989 dispõe sobre os seguintes conselhos e suas especificidades: Conselho de Justiça Militar; Conselhos de Defesa e Segurança da Comunidade; Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana; Conselho Estadual de Educação; Conselho Estadual de Cultura; Conselho Estadual do Meio Ambiente; Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia; Conselho Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor.

- **Conselho de Justiça Militar**

Os Artigo 114 e Artigo 115 da Constituição de Sergipe de 1989 definem o Conselho Estadual de Justiça como órgão de controle externo da atividade administrativa e do desempenho dos deveres funcionais do Poder Judiciário e do

Ministério Público. O Artigo 115 em seu Parágrafo único define a necessidade de criação de Lei complementar para definir a organização e funcionamento do Conselho Estadual de Justiça, em cuja composição haverá membros indicados pela Assembléia Legislativa, Poder Judiciário, Ministério Público e Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil.

As leis que tratam da criação do Conselho de Justiça Militar são: LEI Nº823 de 24 de julho de 1.957 que trata do Código de organização judiciária do Estado e a LEI Nº.1299 de 19 de novembro de 1964 que versa sobre o Código de Organização Judiciária do Estado.

- **Conselhos de Defesa e Segurança da Comunidade**

O Artigo 130 da Constituição sergipana define que os conselhos de defesa e segurança da comunidade serão criados por lei específica, com o objetivo de encaminhamento e solução dos problemas atinentes à segurança pública. Seu Parágrafo único delibera que a lei que os criar estabelecerá normas para a participação de segmentos sociais em sua composição.

A lei que trata da criação do Conselho de Defesa e Segurança da Comunidade é a LEI Nº 3.641 de 31 de agosto de 1995. Essa dispõe sobre a constituição do Conselho Estadual de Defesa da Comunidade - CEDC.

- **Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana**

O Artigo 133 da Constituição Estadual de Sergipe de 1989 define que o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana será criado por lei com a finalidade de investigar as violações de direitos humanos no território do Estado, de encaminhar as denúncias a quem de direito e de propor soluções gerais a esses problemas.

Em 18 de setembro de 2007, o governador do Estado de Sergipe, Marcelo Déda aderiu ao Plano de Ações Integradas para a Prevenção e o Combate à Tortura no

Brasil, elaborado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, com a assinatura de projeto de Lei, conforme notícia veiculada no site do governo do estado: <http://www.ssp.se.gov.br/modules/news/article.php?storyid=932>.

Apesar de diversas pesquisas, não foram encontradas indicações sobre o referido projeto de lei, com exceção de referência ao Projeto de lei complementar de iniciativa popular para criação do mesmo conselho nº 2005, conforme site da OAB. http://www.oabse.org.br/legislacao_projeto_lei.asp.

- **Conselho Estadual de Educação**

O Artigo 220 da Constituição Estadual de Sergipe normatiza e orienta que as atividades educacionais caberão ao Conselho Estadual e aos Conselhos Municipais de Educação, excetuando-se a competência de outros órgãos, legalmente instituídos. Em seu parágrafo 1º define que o Conselho resguardará a representatividade dos sistemas administrativos do ensino, com representantes do ensino público, proporcional à participação das administrações estadual, federal e municipal nos diversos graus de ensino, assegurada representatividade da rede privada de um terço de seus membros, com mandato de quatro anos, permitida uma recondução.

Também define o Artigo 220 em seu parágrafo 2º que deve se observar lei específica para dispor sobre a forma de indicação dos membros do Conselho Estadual de Educação.

O instrumento jurídico que cria o Conselho Estadual de Educação é a LEI Nº 1.377 de 30 de março de 1966, que altera a dispositivos da Lei n. 1.190, de 5 de junho de 1963, que dispõe sobre o Conselho Estadual de Educação. Além dessa, outras Leis tratam sobre o Conselho Estadual de Educação. São elas:

- a LEI Nº 1823 de 14 de dezembro de 1973 que reorganiza o Conselho Estadual de Educação;
- a Lei Nº. 2.305 de 12 de dezembro de 1980 que dispõe sobre a reorganização do Conselho Estadual de Educação;

- a Lei nº 2.501 de 03 de setembro de 1984 que altera dispositivos da Lei nº 2.305, de 12 de dezembro de 1980, que dispõe sobre a reorganização do Conselho Estadual, e dá outras providências;

- a LEI Nº 2.656 de 08 de janeiro de 1988 que dispõe sobre a reorganização do Conselho Estadual da Educação;

- a LEI Nº 5.497 de 23 de dezembro de 2004 que trata sobre a obrigatoriedade do Conselho Estadual de Educação estabelecer e normatizar as Diretrizes Operacionais, para a inclusão nos currículos da Educação Básica das Redes Pública e Particular do Estado de Sergipe o ensino obrigatório da temática "História e Cultura Afro-Brasileira e Africana", conforme a Lei Federal 10.639 de 09 de janeiro de 2003 e dá outras providências.

- **Conselho Estadual de Cultura**

A Constituição do Estado de Sergipe em seu Artigo 228 define que o Conselho Estadual de Cultura terá composição paritária e proporcional, assegurada a participação entre seus membros de representantes de entidades e/ou instituições culturais privadas, conforme dispuser a lei específica de sua criação.

A LEI Nº 1.478 de 16 de agosto de 1967 é a que cria o Conselho Estadual de Cultura e além dela também tratam do Conselho Estadual de Cultura as seguintes leis:

- LEI Nº 1632 de 06 de dezembro de 1968, dispõe sobre como as instituições de educação regular e de extensão cultural serão, respectivamente, autorizadas pelo Conselho Estadual de Educação e Conselho Estadual de Cultura, na medida de seus recursos e das possibilidades do meio. Também define que compete ao Conselho Estadual de Cultura disciplinar a matéria versada neste título, e elaborar os planos anuais de trabalho a serem executados pelos órgãos competentes;

- LEI Nº 1839 de 12 de julho de 1974, trata da organização administrativa do Conselho Estadual de Cultura e dá outras providências;

- LEI Nº 2018 de 02 de julho de 1976, dispõe sobre o Conselho Estadual de Cultura;

- LEI Nº 2.770 de 22 de dezembro de 1989, reorganiza o Conselho Estadual de Cultura e dá outras providências.

- **Conselho Estadual do Meio Ambiente**

De acordo com o Artigo 232 da Constituição Sergipana de 1989, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que é bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. A constituição sergipana impõe ao Estado, ao Município e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as atuais e futuras gerações. É no § 7º deste artigo que indica a necessidade de lei para criar o Conselho Estadual do Meio Ambiente –CEMA, outorgando à mesma caracterização de sua composição, assegurando a participação da comunidade científica e associações civis.

O CEMA, integrante da estrutura da atual Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMARH (2008) e assim denominado conforme disposição da lei nº 5.057/03, sucedeu o CECMA, que foi criado pela lei nº 2.181/78, como órgão da estrutura da Administração Estadual do Meio Ambiente - ADEMA, sofrendo alterações pelas leis nº 2.578/85 e nº 3.090/91.

Foi a **LEI Nº 4.787** de 02 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização básica da Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA, que em seu capítulo II sobre a estrutura organizacional, redefiniu a existência de órgão colegiado: o Conselho Estadual do Meio Ambiente, agora com nova sigla, CONSEMA. No Artigo 5º desta lei está indicado que o Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA é órgão colegiado normativo e consultivo do Sistema Estadual do Meio Ambiente, integrante da estrutura organizacional da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, e deve ser regido por legislação própria, que especificamente lhe estabelece a organização, finalidade, composição, competências e normas gerais de funcionamento.

Outros conselhos não previstos na Constituição Estadual de 1989, mas vinculados à Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, são:

Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CONERH). O CONERH, criado pela lei nº 3.870/97 e regulamentado através do Decreto nº 18.099/99, é integrante da atual estrutura organizacional da SEMARH, conforme disposição da lei nº 6.130/07.

Conselho Gestor do Fundo de Defesa do Meio Ambiente de Sergipe (COGEF). O COGEF, criado pela lei nº 5.360/04, é integrante da atual estrutura organizacional da SEMARH, conforme disposição da lei nº 6.130/07.

Comitê Estadual da Reserva da Biosfera da Caatinga de Sergipe (CERBCa/SE). O CERBCa/SE, foi criado pelo decreto estadual nº 24.039/06, e funciona junto da SEMARH.

- **Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia**

É o Artigo 238 da constituição sergipana que trata do Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia, com o objetivo de formular, acompanhar, avaliar e reformular a política estadual científica e tecnológica. No § 2º do artigo 238 há a designação de que a estrutura, organização, composição e competência desse Conselho serão definidas em lei, que deve garantir em sua direção, a participação de representantes da comunidade científica e tecnológica, de organismos governamentais envolvidos na geração do conhecimento e de setores empresariais.

No Artigo 84, incisos V, VII e XXI, da Constituição Estadual de 1989; e de acordo com o disposto na Lei nº 3.591, de 09 de janeiro de 1995, combinado com as disposições da Lei nº 2.608, de 27 de fevereiro de 1987, e alterações introduzidas pelas Leis nº 2.703, de 17 de fevereiro de 1989, e nº 2.960, de 09 de abril de 1991, o Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia/CONCIT foi constituído na forma do Decreto nº 13.745, de 30 de junho de 1993. Ele se caracteriza como órgão colegiado de assessoramento do Governo Estadual, na formulação e execução da política do desenvolvimento científico e tecnológico do Estado, integrante da estrutura administrativa da Secretaria de Estado do Planejamento e da Ciência e Tecnologia / SEPLANTEC.

A **LEI Nº 2.407** de 15 de dezembro de 1982 cria o Fundo Estadual para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico, definindo que a orientação e a aprovação da captação e da aplicação dos recursos do FUNTEC, de acordo com a política estadual no setor, serão da competência do Conselho de Ciência e Tecnologia do Estado de Sergipe - CONCIT. Entretanto a **LEI Nº 4299** de 16 de novembro de 2000, altera os artigos 1º, 2º e 3º desta última, definindo que “a orientação, as diretrizes e a aprovação da captação e da aplicação dos recursos do FUNTEC, de acordo com a respectiva política estadual, serão da competência do Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia de Sergipe - CONCIT/SE”.

Também deliberando sobre o CONCIT, há a **LEI Nº 5.511** de 28 de dezembro de 2004 que dispõe sobre a fusão do Instituto de Tecnologia e Pesquisas de Sergipe - ITPS, com a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Sergipe - FAP/SE, constituindo o Instituto Tecnológico e de Pesquisas do Estado de Sergipe – ITPS. Outras leis que versam sobre o CONCIT são:

- **LEI Nº 5.771** de 12 de dezembro de 2005 que institui a Fundação de Apoio à Pesquisa e à Inovação Tecnológica do Estado de Sergipe - FAPITEC/SE; autoriza, em decorrência, a extinção da Diretoria de Apoio e Desenvolvimento - DIRAD, do Instituto Tecnológico e de Pesquisas do Estado de Sergipe - ITPS; e dá providências correlatas;
- **LEI Nº 5.772** de 12 de dezembro de 2005 que dispõe sobre a reorganização do Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia – CONCIT;
- **LEI Nº 5.773**, também de 12 de dezembro de 2005 essa lei dá nova redação à Lei n.º 2.407, de 15 de dezembro de 1982, que criou o Fundo Estadual para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Nela está indicada forma de realizar movimentação de recursos do FUNTEC e exigência de assinatura conjunta pelo Secretário de Estado da Indústria, do Comércio e da Ciência e Tecnologia, como ordenador de despesa do Fundo, e pelo Diretor do Departamento de Administração e Finanças - DAF, da Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e da Ciência e Tecnologia - SEICTEC, ou, na ausência ou impedimento, pelos respectivos substitutos legais, na forma regular, ou mesmo diferentemente, conforme dispuser e

autorizar o Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia - CONCIT, na qualidade de órgão gestor do Fundo, contendo sempre, porém, duas assinaturas. O Artigo 2º da Lei nº 5.773 de 12.12.2005 também versa sobre a gestão do FUNTEC, definindo que esta deve ser exercida pelo Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia - CONCIT, órgão colegiado vinculado à Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e da Ciência e Tecnologia - SEICTEC, regido por legislação própria, que especificamente lhe estabelece a organização, finalidade, composição, competências e normas gerais de funcionamento. Assim, são funções do CONCIT: interagir com os setores competentes no sentido de conseguir e/ou assegurar recursos orçamentários e financeiros necessários à consecução da finalidade do FUNTEC; acompanhar e avaliar as atividades e ações desenvolvidas com a aplicação ou utilização dos recursos do mesmo Fundo, assim como das respectivas contas.

- **Conselho Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor**

A Constituição Sergipana de 1989 em seu Artigo 260 define que na forma da lei será criado o Sistema Estadual de Defesa do Consumidor coordenado pelo Conselho de Proteção e Defesa do Consumidor, com o objetivo de tutelar, promover e proteger os interesses e direitos dos destinatários e usuários finais de bens e serviços, inclusive públicos.

Indica ainda em seu Parágrafo único, que o Conselho de Proteção e Defesa do Consumidor, deve ser composto por representantes do Poder Público, vinculados ao Sistema Estadual de Defesa do Consumidor e entidades civis, sendo o órgão de execução especializado para a defesa do consumidor.

A **LEI Nº 3.139** de 23 de dezembro de 1991 institui o Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor - PROCON, cria o Conselho estadual de Proteção e Defesa do consumidor - CONDECON, e dá outras providências.

Outros Conselhos Estaduais, não indicados Constituição Estadual Sergipana de 05 de outubro de 1989, mas criados em Sergipe entre 1991 e julho de 2008:

LEI Nº 3062 de 11 de outubro de 1991. Dispõe sobre a criação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente

LEI Nº 3116 de 19 de dezembro de 1991. Cria o Conselho Estadual dos Direitos e Proteção do Idoso.

LEI Nº 3596 de 23 de janeiro de 1995. Dispõe sobre a constituição do Conselho Estadual do Bem-Estar Social, sobre a criação do Fundo Estadual do Bem-Estar Social, e dá providências correlatas.

LEI Nº 3.641 de 31 de agosto de 1995. Dispõe sobre a constituição do Conselho Estadual de Defesa da Comunidade - CEDC.

LEI Nº 3.972 de 25 de maio de 1998. Cria o Conselho Estadual dos Direitos da Mulher, e dá outras providências.

LEI Nº 4.481 de 14 de dezembro de 2001. Dispõe sobre a Constituição do Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiências - CEDPD, e dá outras providências.

LEI Nº 4543 de 12 de abril de 2002. Cria o Conselho Estadual de Trânsito de Sergipe - CETRAN/SE, e dá providências correlatas.

LEI Nº 5.059 de 10 de novembro de 2003. Altera o artigo 2º da Lei nº 4.481, de 14 de dezembro de 2001, que dispõe sobre a constituição do Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiências - CEDPD, e dá providências correlatas.

LEI Nº 5.281 de 29 de janeiro de 2004. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Tecnologia da Informação e de Comunicações de Sergipe e sobre o Conselho Estadual de Tecnologia da Informação e de Comunicações de Sergipe, resultantes de modificação do Sistema de Informática e Processamento de Dados do Estado de Sergipe e do Conselho de Informática e Processamento de Dados do Estado de Sergipe, de que trata a Lei nº 2.147 de 21/12/1977, e dá providências correlatas.

LEI Nº 5.355 de 04 de junho de 2004. Dispõe sobre a instituição do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Aracaju - CONDEMETRO, e dá providências correlatas.

LEI Nº 5.405 de 30 de julho de 2004. Dispõe sobre o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado de Sergipe - CDES/SE, e sobre o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social de Sergipe - FDES/SE, e dá providências correlatas.

LEI Nº 6.231 de 14 de novembro de 2007 cria o Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação CEACS/FUNDEB.

LEI Nº 6.412 de 02 de maio de 2008. Altera os arts. 3º, 4º e 5º da Lei nº 3.116, de 19 de dezembro de 1991, que cria o Conselho Estadual dos Direitos e Proteção do Idoso.

LEI Nº 6.300 de 19 de dezembro de 2007. Cria o Conselho Estadual de Saúde - CES, e dá providências correlatas.

LEI Nº 6.303 de 19 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo Estadual de Saúde - FES revoga a Lei nº 3.525, de 27 de setembro de 1994, e dá outras providências.

LEI Nº 6.446 de 01 de julho de 2008. Altera os artigos 1º, 3º, 4º, 5º, 6º e 11 da Lei nº 3.062, de 11 de outubro de 1991, que dispõe sobre a criação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, e dá providências correlatas.

Anexo 04

Identificação de Práticas Participativas da Secretaria Municipal de

Educação de Aracaju - SS

Dados Levantados em Junho de 2008 – OGPP/UFS

Órgão: **SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ARACAJU**

Responsável pelo órgão: **TEREZA CRISTINA CERQUEIRA DA GRAÇA**

Endereço do órgão: **Rua Wilson Rocha, 844, Bairro Grageru.**

Home Page: **www.aracaju.se.gov.br/portaleducacao**

Fone/fax: **3179 -1500 (geral) 3179-1534 (fax)**

E-mail: **educacao@aracaju.se.gov.br; geminiana.santos@aracaju.se.gov.br**

Práticas Participativas do órgão:

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

CONSELHO ESCOLAR

CONSELHO DO FUNDEB

CONSELHO DA MERENDA

Observações:

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – ARACAJU/SE

DADOS LEVANTADOS EM JUNHO DE 2008.

Órgão: **SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ARACAJU**

Conselho: **MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ARACAJU**

Responsável pelo Conselho: **MARIA DE LOURDES CARDOSO GOUVEIA**

Endereço do Conselho: **RUA SOCORRO, nº 245, BAIRRO SÃO JOSÉ.**

Home Page: **NÃO POSSUI**

Fone/fax: **(079) 3179- 1889 / 3179-1890 (FAX)**

E-mail: **conmea_se@hotmail.com.br**

Constituição do Conselho - Representações Institucionais:

- **Sindicato dos Profissionais de Ensino do Município de Aracaju – SINDIPEMA: 01**
- **Sindicato dos Profissionais das Escolas Particulares de Sergipe: 01**
- **Sindicato Patronal: 01**
- **Secretaria Municipal de Educação de Aracaju – SEMED: 02**
- **Corpo Docente Municipal: 01**
- **Depto de Educação da Universidade Federal de Sergipe – UFS: 01**
- **Coordenadores das Escolas Municipais de Aracaju: 01**
- **Câmara de Vereadores de Aracaju: 01**

Conselheiros Nomeados (Órgãos da sociedade civil e do governo):

- **Vera Maria Oliveira Santos: SINDIPEMA**
- **Rainilda Pereira Silva: Sindicato das Escolas Particulares de Sergipe**
- **Ana Manuela L. de Santana: Sindicato Patronal**
- **Maria de Lourdes Cardoso Gouveia/ Maria José Guimarães Vieira: SEMED**
- **Inês dos Santos Malta: Corpo Docente**
- **Jovanka Praciano Ideburque Leal Sandes: UFS**
- **Neilton Diniz Silva/Fernando L. Prado Carvalho: Coordenadores das Escolas Municipais de Aracaju**

Data de fundação do Conselho: **06/12/1988**

Duração do mandato: **02 anos**

Início do mandato atual:

- **SINDIPEMA: 06/08/2007**
- **Sindicato das Escolas Particulares do Estado de Sergipe: 20/06/2006**
- **Sindicato Patronal: 30/08/2006**
- **SEMED: 26/06/2007**
- **Corpo docente Municipal: 06/08/2007**
- **UFS: 21/06/2007**
- **Coordenadores das Escolas Municipais de Aracaju: 19/06/2007**

Procedimentos de definição do conselheiro:

Os Conselheiros que representam o SINDIPEMA, a SEMED e a UFS são indicados, os demais são eleitos por seus pares.

Regime Interno: (X) Sim () Não. Se sim, obter cópia.

Periodicidade de reuniões: **quinzenalmente.**

Demandas da sociedade:

- ❖ **Consultas diversas sobre Legislação Educacional;**
- ❖ **Solicitação de Atos de Autorização para funcionamento das Unidades de Ensino Público municipal (Educ. Infantil e Ens. Fundamental) e de Ensino Privado (Educ. Infantil);**
- ❖ **Solicitação por parte do Ministério Público no sentido acompanhar ações que envolvem a educação municipal;**
- ❖ **Convites para participação em eventos diversos**

Procedimento de definição das demandas:

Encaminhamentos dados diretamente pela presidente do Conselho e/ou colocados em plenária para apreciação de todos os conselheiros

Nº de demandas atendidas (média por período se não houver registro exato):

Quantitativo variável

Agenda de eventos:

- **Instalação de Conselhos Municipais de Educação;**
- **Reunião da Diretoria da UNCME;**
- **Reunião com Presidentes dos Conselhos de Educação dos Municípios sergipanos;**
- **Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação dos Estados de Alagoas e Sergipe;**

Existe Relatórios de Avaliação Interna: () Sim (X) Não Obter modelo

Periodicidade dos relatórios de Avaliação Interna: _____

Observações:

Existe no CONMEA a prática da avaliação, sem, contudo estabelecer relatórios padronizados.

Entrevistado(a): **Maria de Lourdes Cardoso Gouveia**

Contato do(a) entrevistado(a) - (fone e e-mail): **(079) 3179- 1889 / 3179-1890 (FAX); conmea_se@hotmail.com.br**

1. Quais os obstáculos identificados pelo órgão da efetivação popular?

Falta do reconhecimento da importância da participação do Conselho de Educação na participação das políticas públicas de educação (processo que se encontra em construção)

2. Qual é a importância da participação popular na administração pública municipal?
Garante a melhoria dos serviços prestados a comunidade, pois exercendo a sua função de acompanhamento e controle social os conselhos tem contribuído para a efetiva gestão compartilhada.

3. Como se dá a avaliação da eficiência da participação popular nessa prática participativa?
Avaliação interna realizada pelos membros

4. Há algum instrumento de avaliação da Prática Participativa feita pela população?

Não

5. Como a sociedade é informada das ações participativas (e dos seus resultados) desse instrumento de co-gestão pública?

Através da mídia, cartazes etc.

6. De que forma essa prática participativa estimula na sociedade a cultura da participação?

Apresentando os resultados no que se refere a sua área de atuação

7. As demandas são sistematizadas? Se sim, como? Há um banco de dados?

Não

8. Há indicadores de participação definidos? Os dados estão sistematizados? Como?

Não

CONSELHO DA MERENDA – ARACAJU /SE

DADOS LEVANTADOS EM JUNHO DE 2008.

Nº de Participantes: **14 membros.**

Objetivos:

Fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros destinados a merenda escolar.

Forma de Funcionamento (mobilização):

Através de reuniões ordinárias e extraordinárias.

Histórico (data de fundação, instituições, regimento, periodicidade de reuniões e/ou ações):

Regimento.

Participantes:

REPRESENTANTE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL

- 1. Janine Márcia Santos**
- 2. Ruthenilson Macedo Barreto**

REPRESENTANTE DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

- 1. Carlos Roberto Bonfim**
- 2. Elias Aureliano da Silva**

REPRESENTANTE DOS PROFESSORES

- 1. Maria Valdelice Santos Silva**
- 2. Dulcirene Cardoso Tavares**
- 3. Maria Magna Araújo Santos**
- 4. Josabete da Silva Boaventura**

REPRESENTANTES DOS PAIS DE ALUNOS

- 1. José Augusto Nascimento**
- 2. Jussara Feitosa Teles**

REPRESENTANTE DO SEGMENTO DA SOCIEDADE CIVIL

- 1. Rita de Cássia Ramos Dos Santos**

Periodicidade de reuniões:

1 (uma) vez por mês, se não houver reunião extraordinária.

Possui Regimento e/ou regulamento jurídico (X) Sim () Não

Como são definidas as demandas:

Através das reuniões é que definimos todas as demandas.

Tipo de Demandas:

Visitas as escolas com problemas, relacionadas a merenda escolar: prazo de validade e falta de higiene.

Nº de Demandas Atendidas em relação às demandas definidas:

Problemas relacionados ao uso da merenda nas escolas.

Forma de divulgação do mecanismo de participação:

Ofícios, página de internet, cursos de capacitação.

Agenda de Eventos:

Capacitação do cecane (ufba) – nos dias 14, 15 e 16 de abril.

Reunião mensal do comae.

Visitas as unidades escolares.

Observações:

Entrevistado (a): **MARIA VALDELICE SANTOS SILVA.**

Contato do (a) entrevistado (a) - (fone e e-mail): **Val-de-lice42@hotmail.com**

1. Quais os obstáculos identificados pelo órgão da efetivação popular?

FALTA TRANSPORTE, INFRA-ESTRUTURA DO LOCAL, MATERIAIS COMO COMPUTADOR E TELEFONE, ETC.

2. Qual é a importância da participação popular na administração pública municipal?

HÁ MAIS RIGOR NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS, POIS O CONSELHO TEM PODER DE FISCALIZAR, DELIBERAR E DENUNCIAR AS IRREGULARIDADES.

3. Como se dá a avaliação da eficiência da participação popular nessa prática participativa?

ATRAVÉS DA ANÁLISE DOS RESULTADOS COLHIDOS NAS VISITAS ÀS ESCOLAS.

4. Há algum instrumento de avaliação da Prática Participativa feita pela população?

SIM. FORMULÁRIOS DE AVALIAÇÃO QUALITATIVA DA MERENDA ESCOLAR.

5. Como a sociedade é informada das ações participativas (e dos seus resultados) desse instrumento de co-gestão pública?

NÃO DISPOMOS AINDA DE NENHUMA AÇÃO PARTICIPATIVA.

6. De que forma essa prática participativa estimula na sociedade a cultura da participação?

NÃO

7. As demandas são sistematizadas? Se sim, como? Há um banco de dados?

SIM. TODAS AS VISITAS AS UNIDADES ESCOLARES SÃO REGISTRADAS E ARQUIVADAS.

8. Há indicadores de participação definidos? Os dados estão sistematizados? Como?

VAMOS ACOMPANHANDO A EVOLUÇÃO DESSAS UNIDADES VISITADAS POR EXEMPLO: SE ENCONTRARMOS ALGUM PROBLEMA DE FALTA DE GÊNERO OU EXCESSO COMUNICAMOS O DEPARTAMENTO RESPONSÁVEL O QUE ESTÁ ACONTECENDO.

CONSELHOS ESCOLARES – PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACAJU

DADOS LEVANTADOS EM JUNHO DE 2008.

Nº de Participantes: **Variável de acordo com cada conselho. O que define o número de conselheiros é a matrícula de cada Unidade de Ensino. Desse modo temos Conselhos de 27 membros de 23 membros, de 15 membros e de 7 membros.**

Objetivos:

Promover a integração entre os vários segmentos que compõe a Comunidade Escolar, viabilizando uma prática democrática na escola com vistas ao acompanhamento da gestão para uma educação de melhor qualidade;

Forma de Funcionamento (mobilização):

Através de reuniões ordinárias e extraordinárias com participação dos conselheiros ou de toda a comunidade escolar

Histórico (data de fundação, instituições, regimento, periodicidade de reuniões e/ou ações):

Definida em cada Estatuto – Documento legal que cria cada Conselho Escolar.

Participantes:

- ❖ **Representantes do Magistério**
- ❖ **Representantes dos Servidores Administrativos**
- ❖ **Representantes de Pais**
- ❖ **Representantes de Alunos (maior de 14 anos)**

Periodicidade de reuniões:

Pelo menos uma reunião a cada dois meses (Ordinária) e sempre que houver necessidade (extraordinárias)

Possui Regimento e/ou regulamento jurídico (X) Sim () Não

Como são definidas as demandas:

De acordo com as questões ligadas a gestão da escola

Tipo de Demandas:

- ❖ **Aprovação e acompanhamento do Calendário Escolar;**
- ❖ **Acompanhamento da matrícula;**

- ❖ Acompanhamento do desempenho escolar dos discentes;
- ❖ Acompanhamento da aplicação dos Recursos Financeiros;
- ❖ Acompanhamento das reformas da estrutura física dos prédios escolares;
- ❖ Situações ligadas a frequência de professores;
- ❖ Avaliação dos professores em estágio probatório;
- ❖ Participação no processo eleitoral de Coordenadores.

Nº de Demandas Atendidas em relação às demandas definidas:

Varia de acordo com cada Unidade Escolar

Forma de divulgação do mecanismo de participação:

Ofícios, cartazes etc

Agenda de Eventos:

Definido por cada Conselho Escolar

Observações:

Contamos na rede Municipal de Educação com 74 Unidades de Ensino e 72 delas possuem Conselhos Escolares constituídos.

Entrevistado(a): **Maria José Guimarães Vieira**

Contato do(a) entrevistado(a) - (fone e e-mail): **(79) 3179 -1571/3247-2011/9987-0003;**

maria.guimaraes@aracaju.se.gov.br

1 -Quais os obstáculos identificados pelo órgão da efetivação popular?

Dificuldade encontrada na sua formação devido à falta de participação, quorum resumidos em algumas reuniões, dificuldade de conciliar o horário de reuniões com a disponibilidade de todos os membros, desconhecimento da legislação educacional

2 -Qual é a importância da participação popular na administração pública municipal?

Através da participação do Conselho Escolar é possível alcançar uma gestão participativa que possibilita o acompanhamento das ações pedagógicas, administrativas e financeiras das Unidades de Ensino

- 3 Como se dá a avaliação da eficiência da participação popular nessa prática participativa?

Através de avaliação interna realizada pelos seus membros.

- 4 Há algum instrumento de avaliação da Prática Participativa feita pela população?

Não existe nenhum instrumento definido para esse fim.

5 - Como a sociedade é informada das ações participativas (e dos seus resultados) desse instrumento de co-gestão pública?

Através dos seus representados

- 6 De que forma essa prática participativa estimula na sociedade a cultura da participação?

A partir das melhorias observadas nas escolas – Proposta pedagógica que atende os anseios da Comunidade Escolar, ações de gerenciamento que reflete uma prática democrática e melhoria na estrutura física das Unidades de Ensino.

- 7 As demandas são sistematizadas? Se sim, como? Há um banco de dados?

Não

- 8 Há indicadores de participação definidos? Os dados estão sistematizados?
Como?

Não

CONSELHO DO FUNDEB

Nº de Participantes: **12 (doze)**

Objetivos: **Promover o acompanhamento e o controle social sobre a repartição, transferência e aplicação dos recursos financeiros do FUNDEB.**

Forma de Funcionamento (mobilização): **Por convocação do Presidente do Conselho ou mediante solicitação por escrito de pelo menos um terço dos membros.**

Histórico (data de fundação, instituições, regimento, periodicidade de reuniões e/ou ações): **Criado pela Lei Municipal nº 3.516, de 28.12.2007, foram os seus membros nomeados em 08.04.2008, através do Decreto Municipal nº 1.669, e o seu regimento aprovado em Assembléia realizada em 28.04.2008.**

Participantes: **Dois representantes da Secretaria Municipal de Educação, representantes dos professores, servidores, coordenadores, alunos e pais de alunos das escolas públicas municipais, sendo dois para cada segmento, um representante do Conselho Municipal de Educação e um representante do Conselho Tutelar.**

Periodicidade de reuniões: **a cada dois meses (bimestralmente).**

Possui Regimento e/ou regulamento jurídico () Sim () Não

Como são definidas as demandas: **De acordo com a necessidade de definidas pelo recurso financeiro a ser destinado a educação – aplicação e aprovação das contas**

Tipo de Demandas:

- ❖ **Acompanhamento da aplicação dos recursos financeiros**
- ❖ **Aprovação das prestações de contas dos recursos gastos**

Nº de Demandas Atendidas em relação às demandas definidas: **variável**

Forma de divulgação do mecanismo de participação:

Os pareceres emitidos pelo Conselho, a respeito da regularidade ou não da prestação de contas do Poder Executivo, são encaminhados ao Tribunal de Contas e ao Poder Legislativo Municipal.

Agenda de Eventos:

Observações: **Tratando-se de um conselho eminentemente fiscalizatório, recentemente criado, ficam limitados os registros relativos a definição de quantidade de demandas e agenda de eventos.**

Entrevistado(a): **Paulo Roberto Costa Leal**

Contato do(a) entrevistado(a) - (fone e e-mail): **(79)3179-1519; paulo.leal@aracaju.se.gov.br**

1 Quais os obstáculos identificados pelo órgão da efetivação popular?

Conhecimento ainda limitado sobre as normas de aplicação do FUNDEB, tendo em vista ser este conselho recentemente instalado e ter passado por alterações, pois anteriormente o conselho de acompanhamento era o FUNDEF

2- Qual é a importância da participação popular na administração pública municipal?
Garantir a correta aplicação dos recursos destinados a educação e estimular a sociedade na importante tarefa de fiscalizar os investimentos realizados com recursos públicos.

3 Como se dá a avaliação da eficiência da participação popular nessa prática participativa? **Não existe.**

4 Há algum instrumento de avaliação da Prática Participativa feita pela população? **Não.**

5. Como a sociedade é informada das ações participativas (e dos seus resultados) desse instrumento de co-gestão pública? **Através de relatórios de prestação de contas.**

6. De que forma essa prática participativa estimula na sociedade a cultura da participação? **Através da correta aplicação dos recursos destinados a educação pública municipal.**

7. As demandas são sistematizadas? Se sim, como? Há um banco de dados? **Não.**

8. Há indicadores de participação definidos? Os dados estão sistematizados? Como? **Não.**

Anexo 05

Tabelas do IBGE (2006)

Tabela 1 - Municípios, total, com Conselho Municipal de Educação, por algumas características do conselho e com Fundo Municipal de Educação, segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação – 2006

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Municípios Com Conselho Municipal de Educação Características do conselho								
	Total	Total	Paritário	Tem maior representação da sociedade civil	Tem maior representação governamental	Caráter do conselho			
						Consultivo	Deliberativo	Normativo	Fiscalizador
Brasil	5 564	3 760	2 648	608	501	2 973	2 844	2 291	2 728
Norte	449	187	140	17	30	133	130	134	144
Rondônia	52	10	7	2	1	5	6	7	7
Acre	22	6	3	1	2	5	4	4	5
Amazonas	62	43	31	6	6	31	32	26	35
Roraima	15	5	5	-	-	5	4	4	3
Pará	143	41	29	6	6	26	31	26	33
Amapá	16	4	3	-	1	3	4	3	3
Tocantins	139	78	62	2	14	58	49	64	58
Nordeste	1 793	1 058	791	143	121	788	822	658	779
Maranhão	217	85	66	11	6	44	69	42	53
Piauí	223	53	35	9	9	31	37	29	36
Ceará	184	110	87	8	15	83	78	47	81
Rio Grande do Norte	167	138	114	15	9	114	122	90	98
Paraíba	223	147	106	21	20	110	126	106	115
Pernambuco	185	136	105	17	14	103	90	71	97
Alagoas	102	37	29	6	2	25	24	22	29
Sergipe	75	29	20	4	5	24	25	21	21
Bahia	417	323	229	52	41	254	251	230	249
Sudeste	1 668	1 350	949	226	175	1 113	1 062	846	966
Minas Gerais	853	582	413	97	72	506	459	356	484
Espírito Santo	78	73	54	9	10	62	52	47	60
Rio de Janeiro	92	90	71	10	9	75	77	74	82
São Paulo	645	605	411	110	84	470	474	369	340
Sul	1 188	860	535	185	140	705	628	510	624
Paraná	399	115	78	13	24	89	66	44	68
Santa Catarina	293	285	202	38	45	224	243	207	222
Rio Grande do Sul	496	460	255	134	71	392	319	259	334
Centro-Oeste	466	305	233	37	35	234	202	143	215
Mato Grosso do Sul	78	31	21	5	5	24	27	23	17
Mato Grosso	141	67	52	11	4	50	43	22	51
Goiás	246	206	160	20	26	159	131	97	146
Distrito Federal	1	1	-	1	-	1	1	1	1

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2006

Tabela 2 - Municípios, total, com Conselho Municipal de Educação, por algumas características do conselho e com Fundo Municipal de Educação, segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação – 2006

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Municípios Com Conselho Municipal de Educação - Características do conselho - Composição do conselho									
	Dirigente municipal da educação	Representante do órgão municipal gestor da educação	Representante de pais e alunos	Representante do Conselho Municipal de Educação	Representante da Câmara Municipal	Representante de escola pública municipal	Representante de escola pública estadual	Representante de escola da rede privada	Representante do órgão estadual gestor da educação	Representante de instituição de ensino superior
Brasil	2 364	2 650	3 399	132	1 993	3 209	2 185	1 145	780	403
Norte	134	132	168	10	124	141	91	49	39	22
Rondônia	4	9	9	2	5	7	2	5	2	1
Acre	6	5	4	2	4	6	4	2	2	2
Amazonas	30	27	42	2	37	38	34	13	15	5
Roraima	5	4	3	-	2	4	1	1	1	-
Pará	33	31	35	1	26	27	16	15	7	6
Amapá	4	3	4	-	2	4	2	2	2	2
Tocantins	52	53	71	3	48	55	32	11	10	6
Nordeste	679	795	955	31	630	859	427	327	189	87
Maranhão	55	64	74	3	55	61	27	20	13	7
Piauí	28	43	50	-	27	39	15	12	6	3
Ceará	69	83	104	4	80	97	42	36	21	11
Rio Grande do Norte	97	100	126	-	83	121	45	28	18	8
Paraíba	95	114	140	3	79	125	44	44	16	4
Pernambuco	101	95	124	6	90	109	91	64	30	14
Alagoas	20	24	37	1	27	32	4	10	5	3
Sergipe	16	24	28	-	19	24	5	11	4	2
Bahia	198	248	272	14	170	251	154	102	76	35
Sudeste	944	915	1 219	54	743	1 172	940	448	388	154
Minas Gerais	485	392	525	29	366	505	388	166	133	70
Espírito Santo	51	47	70	-	38	61	48	23	10	7
Rio de Janeiro	57	70	61	3	48	68	49	57	17	11
São Paulo	351	406	563	22	291	538	455	202	228	66
Sul	419	599	778	19	296	775	582	244	116	104
Paraná	80	77	109	3	43	104	53	33	17	17
Santa Catarina	200	206	269	10	171	261	212	86	57	43
Rio Grande do Sul	139	316	400	6	82	410	317	125	42	44
Centro-Oeste	188	209	279	18	200	262	145	77	48	36
Mato Grosso do Sul	12	27	19	-	16	29	7	14	1	5
Mato Grosso	55	38	61	7	52	59	44	19	19	16
Goiás	121	144	199	10	132	174	93	44	27	14
Distrito Federal	-	-	-	1	-	-	1	-	1	1

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2006

Tabela 3 - Municípios, total, com Conselho Municipal de Educação, por algumas características do conselho e com Fundo Municipal de Educação, segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação – 2006

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Municípios Com Conselho Municipal de Educação Características do conselho									
	Composição do conselho				Frequência das reuniões realizadas nos últimos 12 meses					
	Representante de sindicato de profissionais da educação	Representante dos servidores das escolas das redes municipal e estadual	Representantes do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente e/ou Conselho Tutelar	Outros	Mensal ou menor	Bimestral/trimestral	Quadrimestral a semestral	Anual	Irregular	Não realizou reunião
Brasil	1 541	1 981	897	1 225	1 462	1 131	355	106	475	228
Norte	102	92	65	66	80	46	7	8	23	23
Rondônia	7	3	3	6	6	-	-	-	1	3
Acre	5	5	2	3	-	4	-	-	-	2
Amazonas	27	22	8	13	18	9	1	4	7	4
Roraima	3	2	0	3	2	1	-	-	1	1
Pará	28	17	18	12	22	7	1	1	5	5
Amapá	4	3	2	-	4	-	-	-	-	-
Tocantins	28	40	32	29	28	25	5	3	9	8
Nordeste	634	547	225	382	449	289	87	19	130	81
Maranhão	56	28	16	20	37	20	4	3	11	8
Piauí	25	26	10	20	25	8	-	1	12	7
Ceará	71	71	60	34	49	29	8	1	14	9
Rio G. Norte	68	74	25	41	35	49	22	1	20	11
Paraíba	78	82	25	67	71	32	13	4	13	14
Pernambuco	75	66	33	42	50	54	14	-	15	3
Alagoas	24	21	15	8	18	8	4	-	3	4
Sergipe	24	13	5	9	14	7	1	1	4	2
Bahia	213	166	36	141	150	82	21	8	38	23
Sudeste	360	787	384	362	433	478	154	51	162	72
Minas Gerais	129	314	155	85	131	199	78	36	88	50
Espírito Santo	39	39	9	32	30	19	6	2	10	6
Rio de Janeiro	50	42	14	39	59	13	2	-	12	4
São Paulo	142	392	206	206	213	247	68	13	52	12
Sul	308	372	165	311	363	260	81	19	101	36
Paraná	35	80	28	33	37	30	5	4	24	15
Santa Catarina	89	154	70	89	78	113	46	8	35	5
Rio Grande do Sul	184	138	67	189	248	117	30	7	42	16
Centro-Oeste	137	183	58	104	137	58	26	9	59	16
Mato Grosso do Sul	18	13	6	11	22	4	-	-	4	1
Mato Grosso	37	43	18	18	40	13	4	9	6	4
Goiás	82	127	34	74	74	41	22	-	49	11
Distrito Federal	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2006

Tabela 4 - Municípios, total, com Conselho Municipal de Educação, por algumas características do conselho e com Fundo Municipal de Educação, segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação – 2006

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Municípios Com Conselho Municipal de Educação Características do conselho Atribuições do conselho								
	Participar da elaboração de políticas públicas para a educação	Aprovar o Plano Municipal de Educação	Avaliar e manifestar-se sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual relativo à educação	Fiscalizar a aplicação de recursos	Responder a consultas e emitir pareceres	Elaborar critérios que orientem a elaboração da proposta pedagógica	Zelar pelo cumprimento das diretrizes e bases da educação	Outras	Com Fundo Municipal de Educação
Brasil	3 363	2 486	2 018	2 627	2 372	2 125	2 926	854	1 770
Norte	166	114	91	131	131	126	149	41	184
Rondônia	8	6	7	6	9	9	10	3	15
Acre	6	5	5	6	6	4	6	1	6
Amazonas	36	25	18	27	32	35	35	2	19
Roraima	4	3	1	2	4	4	3	4	3
Pará	40	30	22	30	29	22	36	12	68
Amapá	4	2	3	3	4	4	4	1	6
Tocantins	68	43	35	57	47	48	55	18	67
Nordeste	940	727	588	764	654	648	816	235	636
Maranhão	75	55	38	69	48	53	62	16	59
Piauí	45	33	26	42	34	36	35	14	81
Ceará	103	79	62	79	56	57	85	25	148
Rio Grande do Norte	124	97	87	111	77	71	110	19	41
Paraíba	133	106	93	105	97	108	107	12	50
Pernambuco	125	83	84	99	70	78	108	14	54
Alagoas	29	26	25	29	21	20	26	10	34
Sergipe	24	19	13	15	20	22	22	9	23
Bahia	282	229	160	215	231	203	261	116	146
Sudeste	1 220	929	697	924	835	695	1 049	260	542
Minas Gerais	530	434	299	406	325	298	417	41	287
Espírito Santo	63	39	41	48	34	29	62	24	35
Rio de Janeiro	83	73	43	50	84	52	83	34	21
São Paulo	544	383	314	420	392	316	487	161	199
Sul	770	542	470	582	561	474	673	238	226
Paraná	105	71	74	78	52	50	86	42	65
Santa Catarina	266	207	175	236	225	199	231	48	55
Rio Grande do Sul	399	264	221	268	284	225	356	148	106
Centro-Oeste	267	174	172	226	191	182	239	80	182
Mato Grosso do Sul	27	16	16	19	26	27	26	11	37
Mato Grosso	61	30	32	51	34	32	51	13	44
Goiás	178	128	124	156	130	122	161	56	101
Distrito Federal	1	-	-	-	1	1	1	-	-

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2006

Anexo 06

Diretorias Regionais – UNCME – SE

Diretoria Regional Grande Aracaju

Conselho Municipal de Educação de ARACAJU
Conselho Municipal de Educação de BARRA DOS COQUEIROS
Conselho Municipal de Educação de LARANJEIRAS
Conselho Municipal de Educação de NOSSA SENHORA DO SOCORRO
Conselho Municipal de Educação de SÃO CRISTOVÃO

Diretoria Regional Vale do Cotinguiba

Conselho Municipal de Educação de CAPELA
Conselho Municipal de Educação de CARMOPOLIS
Conselho Municipal de Educação de DIVINA PASTORA
Conselho Municipal de Educação de GENERAL MAYNARD
Conselho Municipal de Educação de JAPARATUBA
Conselho Municipal de Educação de MARUIM
Conselho Municipal de Educação de PIRAMBU
Conselho Municipal de Educação de RIACHUELO
Conselho Municipal de Educação de SANTA ROSA DE LIMA
Conselho Municipal de Educação de SANTO AMARO DAS BROTAS
Conselho Municipal de Educação de SIRIRI

Diretoria Regional Agreste de Itabaiana

Conselho Municipal de Educação de AREIA BRANCA
Conselho Municipal de Educação de CAMPO DO BRITO
Conselho Municipal de Educação de CARIRA
Conselho Municipal de Educação de FREI PAULO
Conselho Municipal de Educação de ITABAIANA
Conselho Municipal de Educação de MACAMBIRA
Conselho Municipal de Educação de PEDRA MOLE
Conselho Municipal de Educação de PINHAO
Conselho Municipal de Educação de SAO DOMINGOS

Diretoria Regional Agreste Sergipano

Conselho Municipal de Educação de CUMBE
Conselho Municipal de Educação de FEIRA NOVA
Conselho Municipal de Educação de MALHADOR
Conselho Municipal de Educação de MOITA BONITA
Conselho Municipal de Educação de NOSSA SENHORA APARECIDA
Conselho Municipal de Educação de NOSSA SENHORA DA GLORIA
Conselho Municipal de Educação de NOSSA SENHORA DAS DORES
Conselho Municipal de Educação de RIBEIROPOLIS
Conselho Municipal de Educação de SAO MIGUEL DO ALEIXO

Diretoria Regional Alto São Francisco

Conselho Municipal de Educação de AMPARO DO SAO FRANCISCO
Conselho Municipal de Educação de AQUIDABA
Conselho Municipal de Educação de CANHOBA
Conselho Municipal de Educação de CANINDE DO SAO FRANCISCO
Conselho Municipal de Educação de GARARU
Conselho Municipal de Educação de GRACCHO CARDOSO
Conselho Municipal de Educação de ITABI
Conselho Municipal de Educação de MONTE ALEGRE DE SERGIPE
Conselho Municipal de Educação de MURIBECA
Conselho Municipal de Educação de NOSSA SENHORA DE LOURDES
Conselho Municipal de Educação de POCO REDONDO
Conselho Municipal de Educação de PORTO DA FOLHA

Diretoria Regional Baixo São Francisco

Conselho Municipal de Educação de BREJO GRANDE
Conselho Municipal de Educação de CEDRO DE SAO JOAO
Conselho Municipal de Educação de ILHA DAS FLORES
Conselho Municipal de Educação de JAPOATA
Conselho Municipal de Educação de MALHADA DOS BOIS
Conselho Municipal de Educação de NEOPOLIS
Conselho Municipal de Educação de PACATUBA
Conselho Municipal de Educação de PROPRIA
Conselho Municipal de Educação de SANTANA DO SAO FRANCISCO
Conselho Municipal de Educação de SAO FRANCISCO
Conselho Municipal de Educação de TELHA

Diretoria Regional Centro Sul

Conselho Municipal de Educação de BOQUIM
Conselho Municipal de Educação de ITAPORANGA D AJUDA
Conselho Municipal de Educação de LAGARTO
Conselho Municipal de Educação de POCO VERDE
Conselho Municipal de Educação de SALGADO
Conselho Municipal de Educação de SIMAO DIAS

Diretoria Regional Região Sul

Conselho Municipal de Educação de ARAUA
Conselho Municipal de Educação de CRISTINAPOLIS
Conselho Municipal de Educação de ESTANCIA
Conselho Municipal de Educação de INDIAROBA
Conselho Municipal de Educação de ITABAIANINHA
Conselho Municipal de Educação de PEDRINHAS
Conselho Municipal de Educação de RIACHAO DO DANTAS
Conselho Municipal de Educação de SANTA LUZIA DO ITANHY
Conselho Municipal de Educação de TOBIAS BARRETO
Conselho Municipal de Educação de TOMAR DO GERU
Conselho Municipal de Educação de UMBAUBA

Anexo 07

Registro das Atas ordinárias e extraordinárias do Conselho Municipal de Aracaju em 2009

Reuniões ordinárias – CONMEA, 2009

REUNIÃO /DIA	ASSUNTO	DELIBERAÇÃO
03/04/2009		Não foi realizada por falta de quórum
08/05/2009	Apresentação de novas conselheiras (2 professoras representantes do Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino da Rede Particular de Sergipe- SINEPE-SE).	
	Leitura e aprovação das atas da 17ª Sessão Ordinária realizada no dia 29 de dezembro de 2008 / da 2ª Sessão Extraordinária realizada no dia 06 de março de 2009 / da 1ª Sessão Ordinária, realizada no dia 03 de abril de 2009/ 4ª Sessão Extraordinária realizada no dia 15 de abril de 2009	Ata da 17ª Sessão Ordinária : aprovada na íntegra. Ata da 2ª Sessão Extraordinária: aprovada com pequenos ajustes. Ata da 1ª Sessão Ordinária: Aprovada na íntegra. Ata da 4ª Sessão Extraordinária: aprovada na íntegra com a inclusão do texto da alteração da Lei Complementar nº 40.
	Ofício nº 13491/2009/CGU- Regional Sergipe da Controladoria Geral da União no Estado de Sergipe (convite ao Conselho para participar da I Semana de Debates Sociais)	

08/05/2009	Relato da reunião da Coordenação Estadual da união nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME com os Presidentes de Conselhos Municipais de Educação, realizada no dia doze de março de 2009	Matérias tratadas na reunião: aprovação do Estatuto Estadual da UNCME; eleição para participação do Encontro dos Conselhos de Educação: Nacional, Estaduais e Distrito Federal e Municípios, eleitos o Presidente dos Conselhos de Aracaju, Japaratuba e Boquim, divisão dos Conselhos/Municípios em Diretorias Regionais, ficando o CONMEA com a responsabilidade de coordenar os Municípios da Grande Aracaju; eleição do Conselho Fiscal da UNCME, eleitos os Presidentes dos Conselhos de Aracaju, Capela e Brejo Grande; foi eleito também o Tesoureiro da UNCME, recaindo na Presidência do Conselho de Boquim.
	Leitura do expediente do Departamento de Educação da Universidade Federal de Sergipe (trata da reestruturação do curso de pedagogia)	
	Leitura do Ofício nº 31/2009/CONMEA, de 22 de abril de 2009, enviado à Promotoria de Justiça dos Direitos à Educação, em resposta aos encaminhamentos aprovados na Quarta Sessão Extraordinária, realizada no dia 15 de abril de 2009 (assunto: Parâmetros do MEC volumes 1 e 2, indicadores da política de qualidade na Educação infantil comparados e avaliando sua aplicabilidade em Aracaju)	
	Autorização de funcionamento da escola Berenice Campos, após cumprimento das exigências solicitadas pelo por conselheiros do CONMEA	
	Necessidade urgente de adequação legislativa dos regimentos escolares da Rede Pública Municipal	

REUNIÃO /DIA	ASSUNTO	DELIBERAÇÃO
08/05/2009	Leitura do Requerimento nº 126/2009 da Câmara Municipal de Aracaju, de autoria da Vereadora professora Rosangela Santana.	
22/05/2009	Leitura e aprovação com pequenos ajustes das atas da Terceira Sessão Extraordinária, realizada no dia 19 de março de 2009, Segunda Sessão Ordinária, realizada no dia 08 de maio de 2009.	
	Leitura do ofício nº 663/2009/COPLANSUAS/SEMASC/PMA, solicitando a oficialização do nome do Conselheiro representante do CONMEA na Comissão Intersetorial Municipal de Acompanhamento do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.	Foi escolhida a conselheira Maria Cristina Martins, representante da UFS, por telefone devido à exigüidade do tempo para encaminhar a resposta. Outros conselheiros não tomaram conhecimento da constituição da comissão em questão. Aprovação da criação de uma Comissão Temporária composta por Conselheiros do CONMEA e colaboradores representantes da Universidade Federal de Sergipe-UFS, Fórum Permanente de Educação Infantil e a Assessora Legislativa do CONMEA.Foi também sugerido pela conselheira Cristina, o nome da profª Drª Yolanda Dantas como colaboradora.
	Leitura do ofício nº 663/2009/COPLANSUAS/SEMASC/PMA, solicitando a oficialização do nome do Conselheiro representante do CONMEA na Comissão Intersetorial Municipal de Acompanhamento do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.	Foi escolhida a conselheira Maria Cristina Martins, representante da UFS, por telefone devido à exigüidade do tempo para encaminhar a resposta. Outros conselheiros não tomaram conhecimento da constituição da comissão em questão.

REUNIÃO /DIA	ASSUNTO	DELIBERAÇÃO
22/05/2009	Registro de participação da conselheira Elba no FOPIE-SE – Fórum Permanente de Inovação Educacional de Sergipe	
	Divulgação do Fórum de Capacitação dos Conselheiros Estaduais e Municipais do FUNDEB, promovido pelo Tribunal de Contas do Estado de Sergipe/Escola de Contas, em parceria com a Secretaria de Estado da Educação.	
	Ofício nº 09/DED/UFS/2009, solicitando a integração da Profª Dra. Yolanda Dantas de Oliveira como membro da Comissão Temporária de Educação Infantil.	Não foi legalmente possível atender a solicitação do Ofício nº 09/DED/UFS/2009 pois o Regimento do CONMEA prevê que somente poderão compor as Comissões os Conselheiros.
	Deliberações do Conselho em função da apreciação do Ofício nº 187/2009/PJE da Promotoria de Justiça dos Direitos à Educação aprovadas na Quarta Sessão Extraordinária, realizada no dia 15 de abril.	
	Necessidade da retomada da Comissão de Reformulação das Resoluções de Autorização de Funcionamento das Unidades de Ensino – 008/98 e 003/2004.	Técnicos do CONMEA deverão viabilizar uma ação urgente na adequação dos Regimentos Escolares.
	Alteração da sessão ordinária do dia 5 de junho para o dia 29 de maio de 2009 em função da urgência das matérias a serem apreciadas.	
29/05/2009	Leitura de Ata da Terceira Sessão Ordinária, realizada no dia vinte e dois de maio de 2009, aprovada sem ajustes.	
	Leitura do convite da Coletiva Junina/2009, promovida pela Prefeitura Municipal de Aracaju e a FUNCAJU	

REUNIÃO /DIA	ASSUNTO	DELIBERAÇÃO
29/05/2009	Leitura do convite nº. 13, do Gabinete do Vereador Emerson Ferreira Costa, convidando a Presidente do Conselho para participar de um debate na Tribuna Livre do dia 15 de junho de 2009 sobre a Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente (FICAI)	A presidente confirmou presença e estendeu o convite aos conselheiros. Sugestão da Conselheira Elba de que as escolas façam debates sobre Evasão Escolar, com a participação das famílias.
	Comunicação da realização da eleição geral de Conselheiros Escolares, a ocorrer no dia 18 de junho , período de inscrição de 03 a 05 do mesmo mês	
	Relato realizado pela Conselheira Elba para relatar sobre o Fórum de Debates Sociais, promovido pela Controladoria Geral da União	Em relação ao relato da Conselheira Elba um pai colocou a necessidade da formação acadêmica para ser conselheiro, inclusive das representações de pais; a Conselheira Elba registrou a sua discordância no que se refere a exigência acadêmica de pais para compor conselhos, sugerindo uma programação sistemática para formação de conselheiros. A Conselheira defendeu ainda, a não remuneração de conselheiros, considerando que é uma atividade de relevância pública.
	Ampliação da Comissão de Educação Infantil, Motivado pela solicitação do Departamento de Educação / UFS para a integração da profª.Dra. Yolanda Dantas de Oliveira na comissão como membro e não como colaboradora	Em virtude da ausência de membros do Conselho na condição de titular , o assunto ficou para a próxima sessão

REUNIÃO /DIA	ASSUNTO	DELIBERAÇÃO
29/05/2009	Distribuição de processos aos conselheiros relatores	Distribuição de processos aos relatores: Conselheira Maria de Lourdes Cardoso Gouveia, processo nº. 03/2009/CONMEA de Prorrogação de Autorização da Escola de E. Fundamental Zalda Gama; Conselheira Maria Elba da Silva Rosa, processo nº. 01/2009/CONMEA do Estatuto do Conselho Escolar da EMEI Monsenhor João Moreira Lima.

REUNIÃO /DIA	ASSUNTO	DELIBERAÇÃO
26/06/2009	Audiência Pública acerca de aluna portadora de necessidades especiais que foi reprovada devido à infrequência e a escola não ofereceu reprovação.	<p>Inspeção Escolar (composta por técnicos SEED) “ Escola Gente Miúda”. A Inspeção Escolar fará uma auditoria nas fichas dos alunos da Escola Gente Miúda remetendo o resultado dos trabalhos para a Promotoria de Justiça dos Direitos à Educação no prazo de 45 dias.</p> <p>CONMEA e CEE se reunirão com a direção da escola em questão com o objetivo de atualizar o estabelecimento acerca da educação inclusiva e enviar relatório dos trabalhos realizados no à Promotoria de Justiça no prazo de 60 dias. CEE e CONMEA, após a conclusão dos trabalhos, orientarão os pais da criança acerca da continuidade dos estudos da mesma. Obs: a Conselheira Elba questionou a operacionalização da inclusão; Cons. Cristina Martins, questionou a ed. Inclusiva, caracterizando-a como meramente formal. “ Questionou as estratégias e o sistema de avaliação, dizendo que este sistema utilizado na escola não considera os mais individuais dos alunos no ensino – aprendizagem. Diante do debate, a presidente afirmou a necessidade de discutir e regulamentar a Educação Especial, inclusiva a Resolução que não considera os alunos com necessidades especiais.</p>

REUNIÃO /DIA	ASSUNTO	DELIBERAÇÃO
26.06.2009	Leitura de ofício nº 730/2009/PJE – Promotoria de Justiça dos Direitos à Educação (Solicita que o CONMEA envie as ações a serem desenvolvidas para fiscalizar as creches e pré – escolas do Município de Aracaju.	A Comissão ficou para ser formada posteriormente, em função da maioria de suplentes na reunião.
	Debate na Tribuna Livre da Câmara Municipal sobre a Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente (FICAI) (CONMEA e CEE destacaram e acompanhamento do processo e acompanhamento do processo educativo.	Pontuação a Cerca de cabimento do CONMEA de convidar o MP e o Conselho Tutelar para discutir o resultado da ação do FICAI e o que se fez com as famílias.
	Leitura do Parecer referente ao Processo nº 03/2009/CNMEA de Prorrogação de Autorização para funcionamento da Escola de Ensino Fundamental Zalda Gama.	Apreciado e aprovado por unanimidade.
	Leitura do Parecer referente ao Processo nº01/2009/CONMEA a cerca do Estatuto do Conselho Escolar da EMEI Monsenhor João Moreiro Lima.	Aprovado por unanimidade
	Distribuição de processos.	Meilton Diniz Silva : Processo nº 02/2009/CONMEA, do estatuto do Conselho Escolar EMEF Papa João Paulo Segundo; M ^a Cristina Martins, processo nº04/2009/CONMEA Estatuto de Conselho Escolar do Centro Social São Francisco.
	Coordenação Estadual do UNCME pres. UNCME, (pres. Da UNESCO) CME's aprovaram o estatuto estadual da UNCME, o qual divide para o Estado em pólos.Cidade de Aracaju é um pólo, ficou aprovado que sua coordenadora será do CON. MEA, instalado em 17/06/2009	

REUNIÃO /DIA	ASSUNTO	DELIBERAÇÃO
11/09/2009	Referência à participação das escolas municipais no Desfile Estudantil da Rede Municipal, que teve como tema “A cultura popular em desfile”.	
	Informe sobre a data prevista para o Encontro de Conselheiros Municipais de Educação, coordenado pela UNCME, que irá acontecer nos dias 13 e 14 de outubro de 2009.	

REUNIÃO /DIA	ASSUNTO	DELIBERAÇÃO
11/09/2009	Ofício Circular nº 02/2009, da Comissão Intermunicipal da Grande Aracaju, que tem como finalidade viabilizar as providências necessárias para viabilizar a realização da Conferência Estadual e a Conferência Nacional de Educação – CONAE 2010.	Até o dia 14 de setembro deverá ser encaminhada a relação de delegados e suplentes contendo nome, CPF, município que representa, ata assinada pelos presentes à reunião quando da escolha deles. Deverá corresponder a 20% do número de delegados titulares, cabendo a Aracaju 41 vagas para o segmento da educação básica. - Como o número de vagas excede o Número de conselheiros, um deles sugeriu que os Técnicos, Assessores e Secretária do CONMEA participem na condição de delegados, bem como os suplentes e os conselheiros, a sugestão foi aprovada por unanimidade. As conselheiras Maria José do Nascimento e Rainilda Pereira da Silva participarão da Conferência na condições de delegadas, porém representando outras instituições: o SINDIPEMA e o SINPRO/SE , respectivamente.
	Leitura de pareceres	O Conselheiro Neilton leu o parecer relativo ao processo nº 02/2009/CONMEA do Estatuto Do Conselho Escolar da EMEF Papa João Paulo II, aprovado por unanimidade. A Conselheira Rainilda leu o parecer referente ao processo nº 05/2009/CONMEA do Estatuto do Conselho Escolar da EMEF Núbia Marques, aprovado por unanimidade. A Conselheira Virgínia leu o Parecer nº 06/2009/CONMEA do Estatuto do Conselho Escolar da EMEI Etelvina Amália de Siqueira, aprovado por unanimidade.

REUNIÃO /DIA	ASSUNTO	DELIBERAÇÃO
25/09/2009	Leitura do ofício circular nº 036/2009/SEMED que define os requisitos para contrato de hora suplementar de professor da Rede Municipal	- Mobilização para as eleições do Presidente Nacional da UNCME, apenas os Presidentes dos Conselhos votam.
	Relato sobre o andamento da Conferência Intermunicipal da Grande Aracaju, a ser realizada nos dias 3 a 5/11 de 2009.	
	Divulgação da Conferência Estadual e do II Encontro de Conselheiros Nacional, Estadual e Municipal de Educação.	
	Recadastramento anual dos CME's através Do SICME – Sistema de Informação dos Conselhos Municipais de Educação/MEC (evidenciando a importância de atualização Para o fornecimento de subsídios que caracterizem o perfil dos CME's do país, que possibilitem a gestão democrática e a formulação da política da educação básica.	
	Divulgação do Encontro nacional da UNCME, Onde ocorrerá a eleição do Presidente Nacional.	
	Posse de Conselheiros.	Assumiram: Adelmo Meneses Santos (que de suplente passa a titular), Maria Antônia Arimatéia Freitas (suplente), ambos Representantes da Secretaria Municipal de Educação. Vera Maria Oliveira Santos (titular) e Ednalva Marques da Cruz (suplente), Representante do Corpo docente Municipal. Leitura do termo de posse e coleta das Assinaturas dos conselheiros empossados.
Divulgação do I Encontro Estadual dos Conselhos de Educação nos dias 13 e 14 de outubro de 2009, no qual serão ofertadas 6 vagas para o CONMEA	A presidente ira barganhar vagas para assessores e Técnicos do CONMEA no I Encontro Estadual dos Conselhos de Educação.	

REUNIÃO /DIA	ASSUNTO	DELIBERAÇÃO
04/12/2009	Formulação coletiva sobre o ensino fundamental de nove anos	Ficou decidido o aprofundamento de estudos das Leis, Pareceres e Resoluções nº 52/2006 e 01/2009 do CONMEA, que tratam do Ensino Fundamental de Nove Anos, visando a possibilidade de aprovação de novas regras para o Sistema de Aracaju, em Sessão Extraordinária, a ser realizada às 14h do dia 11 de dezembro do ano em curso.
	Distribuição da Cartilha do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Aracaju/SE, que orienta a aplicação de Imposto de Renda devido – Pessoa Física ou Jurídica no Fundo Municipal da Criança e do Adolescente	
18/12/2009	Leitura da Ata da Décima Primeira Sessão Ordinária, realizada em 04 de dezembro de 2009 e a Ata da Minuta de Resolução referente ao Ensino Fundamental de Nove Anos.	Aprovação unânime da Minuta de Resolução referente ao Ensino Fundamental de Nove Anos.
	Leitura de Parecer referente ao Processo nº. 7/2007/CONMEA de Autorização de funcionamento da Educação Infantil do Hotelzinho Ser Criança.	Aprovação unânime do parecer do processo nº. 7/2007/CONMEA
	Escolha do suplente para compor o Grupo de Prevenção à Violência nas Escolas.	
	Distribuição do cronograma de reuniões Ordinárias do Conselho, relativo ao ano de 2010.	

Reuniões extraordinárias – CONMEA, 2009

REUNIÃO /DIA	ASSUNTO	DELIBERAÇÃO
05/01/2009	Apreciação e discussão da minuta de alteração da Resolução nº. 52/2006/CONMEA	A minuta foi aprovada por unanimidade com a seguinte ementa: “Altera os Parágrafos do Art. 3º, os Parágrafos do Art. 6º e o Parágrafo 2º do Art. 9º da Resolução 52 de 29 de dezembro de 2006”.
06/03/2009	Leitura do art. 7º da Lei Complementar nº. 40/99 que dispõe sobre a reorganização do Conselho Municipal de Educação de Aracaju e dá outras providências	
	Eleição de nova presidente	Estabelecimento do ato de posse da nova presidente a ocorrer no dia 20 de março de 2009.
19/03/2009	Posse da nova presidenta	Posse da nova presidente

REUNIÃO /DIA	ASSUNTO	DELIBERAÇÃO
15/04/2009	<p>Apreciação do Ofício nº. 187/2009 – PJE, de 5 de março de 2009 da Promotoria de Justiça dos Direitos à Educação, que solicita ao Conselho a realização de fiscalização nas creches e pré-escolas de Aracaju. Para verificar: condições de ensino, de estrutura, projetos pedagógicos e regularidade junto ao CONMEA.</p>	<p>As irregularidades deverão ser informadas à promotoria no prazo de 30 dias. Para tanto, foi constituída uma Comissão Temporária de representação do CONMEA, UFS e Fórum de Educação Infantil para Definição de instrumentos de fiscalização, de indicadores de qualidade. Comissão composta por conselheiros, assessoria legislativa do Conselho e representantes do departamento de Educação da UFS (como colaboradores) e do Fórum de Educação Infantil (também na mesma condição). A reunião da Comissão será realizada no dia 23/04/2009. Encaminhamento de Ofício ao Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino de Sergipe – SINEPE-SE, solicitando relação de Unidades de Ensino com atendimento à Educação Infantil cadastradas. Solicitação à Secretaria Municipal de Educação da Informação atualizada das Unidades de Ensino que prestam atendimento a creche e pré-escola. Solicitação a UFS de estagiários do Curso de Pedagogia que tenham cursado as disciplinas de Educação Infantil para colaborarem na ação de acompanhamento. Informação ao Ministério Público da necessidade de ampliação do prazo para realização das ações de fiscalização.</p>
	<p>Apreciação de Minuta de Alteração da Lei Complementar nº. 40, em seus Art. 3º e 5º.</p>	<p>Aprovação de ementa que altera a redação do art 3º e acrescenta o Inciso I ao artigo 5º da Lei Complementar 40 de 30 de dezembro de 1999.</p>

REUNIÃO /DIA	ASSUNTO	DELIBERAÇÃO
11/12/2009	Relato do I Encontro Estadual de Educação Infantil	
	Discussões sobre o ensino fundamental de 9 anos com o objetivo de definir normas para o Sistema de ensino Municipal.	Ficou decidido maior aprofundamento nas questões que levantaram dúvidas relativas aos Sistemas de Ensino(sobre o ensino fundamental de 9 anos), podendo gerar acréscimos na minuta a ser aprovada dia 18.
	Escolha de representante titular e suplente para compor a formação de grupo de prevenção à violência nas Escolas (Promotoria da Justiça dos Direitos à Educação)	Apresentou-se para compor o grupo a conselheira Vera Lucia Oliveira Santos na condição de titular, foi aprovada por unanimidade para representar o CONMEA. A suplência ficou para ser decidida na reunião seguinte. Houve indagação quanto à legalidade da representação de suplente em comissões.

Anexo 08

Registro de presença Atas ordinárias e extraordinárias do Conselho Municipal de Aracaju em 2009

Reuniões	Tipo de Reunião	Representantes Presentes	Representação
05.01.2009	Extraordinária	Neílton Diniz Silva – Vice-Presidente – representante dos coordenadores das escolas municipais Maria Elba da Silva Rosa – Representante do Sindicato dos profissionais de ensino do município de Aracaju Rainilda Pereira Silva – representante do Sindicato dos professores das escolas particulares de Sergipe Maria José Guimarães Vieira – Representante da Secretaria Municipal de Educação Maria Cristina Martins – Representante da Universidade Federal de Sergipe	03 da sociedade civil 02 do Estado
06.03.2009	Extraordinária	Maria de Lourdes Cardoso Gouveia – Representante da Secretaria Municipal de Educação Maria José Guimarães Vieira - Representante da Secretaria Municipal de Educação Neílton Diniz Silva – Vice-Presidente – representante dos coordenadores das escolas municipais Maria Elba da Silva Rosa – Representante do Sindicato dos profissionais de ensino do município de Aracaju Maria Cristina Martins– Representante da Universidade Federal de Sergipe Rainilda Pereira Silva – representante do Sindicato dos professores das escolas particulares de Sergipe Maria José do Nascimento (Suplente) – Representante do Sindicato dos profissionais de ensino do município de Aracaju	04 da sociedade civil 03 do Estado
19.03.2009	Extraordinária	Neílton Diniz Silva – representante dos coordenadores das escolas municipais Maria de Lourdes Cardoso Gouveia – Representante da Secretaria Municipal de Educação Rainilda Pereira Silva – representante do Sindicato dos professores das escolas particulares de Sergipe	01 da sociedade civil 02 do Estado
03.04.2009	Ordinária	Maria José Guimarães Vieira– Presidente - Representante da Secretaria Municipal de Educação Maria de Lourdes Cardoso Gouveia - Representante da Secretaria Municipal de Educação Antônia Maria Dorea – representante do Sindicato dos professores das escolas particulares de Sergipe	01 da sociedade civil 02 do Estado
15.04.2009	Extraordinária	Maria José Guimarães Vieira – Presidente - Representante da Secretaria Municipal de Educação Neílton Diniz Silva – Vice-Presidente – representante dos coordenadores das escolas municipais Maria Cristina Martins– Representante da Universidade Federal de Sergipe	02 da sociedade civil 03 do Estado

		<p>Maria de Lourdes Cardoso Gouveia Gouveia - Representante da Secretaria Municipal de Educação</p> <p>Rainilda Pereira Silva – representante do Sindicato dos professores das escolas particulares de Sergipe</p>	
08.05.2009	Ordinária	<p>Maria José Guimarães Vieira – Presidente - Representante da Secretaria Municipal de Educação</p> <p>Maria de Lourdes Cardoso Gouveia - Representante da Secretaria Municipal de Educação</p> <p>Maria Elba da Silva Rosa – Representante do Sindicato dos profissionais de ensino do município de Aracaju</p> <p>Maria Bernadete Matos Nascimento – Corpo Docente Municipal</p> <p>Virginia C T Montalvão Galvão de Almeida – representante do sindicato de estabelecimentos da rede particular de ensino</p> <p>Antonia Maria Dorea – representante do Sindicato dos professores das escolas particulares de Sergipe</p> <p>Rita de Cássia dos Santos Pinto – representante do sindicato da rede particular de ensino</p>	04 da sociedade civil 03 do Estado
22.05.2009	Ordinária	<p>Maria José Guimarães Vieira – Presidente - Representante da Secretaria Municipal de Educação</p> <p>Maria Elba da Silva Rosa – Representante do Sindicato dos profissionais de ensino do município de Aracaju</p> <p>Inês dos Santos Malta – representante do corpo docente municipal</p> <p>Antonia Maria Dorea – representante do Sindicato dos professores das escolas particulares de Sergipe</p> <p>Rita de Cássia dos Santos Pinto – representante do sindicato da rede particular de ensino</p>	01 da sociedade civil 03 do Estado
29.05.2009	Ordinária	<p>Maria José Guimarães Vieira – Presidente - Representante da Secretaria Municipal de Educação</p> <p>Maria Elba da Silva Rosa – Representante do Sindicato dos profissionais de ensino do município de Aracaju</p> <p>Antonia Maria Dorea – representante do Sindicato dos professores das escolas particulares de Sergipe</p> <p>Rita de Cássia dos Santos Pinto – representante do sindicato da rede particular de ensino</p> <p>Maria de Lourdes Cardoso Gouveia – representante da Secretaria Municipal de Educação</p>	03 da sociedade civil 02 do Estado
26.06.2009	Ordinária	<p>Maria José Guimarães Vieira – Presidente - Representante da Secretaria Municipal de Educação</p> <p>Neilton Diniz Silva – Vice-Presidente – representante dos coordenadores das escolas municipais</p> <p>Antonia Maria Dorea – representante do Sindicato dos professores das escolas particulares de Sergipe</p> <p>Maria Elba da Silva Rosa – Representante do Sindicato dos profissionais de ensino do município de Aracaju</p> <p>Virginia C T Montalvão Galvão de Almeida – representante do sindicato de estabelecimentos da rede particular de ensino</p>	04 da sociedade civil 02 do Estado

		Maria Cristina Martins – Representante da Universidade Federal de Sergipe	
11.09.2009	Ordinária	Maria José Guimarães Vieira – Presidente - Representante da Secretaria Municipal de Educação Maria Elba da Silva Rosa – Representante do Sindicato dos profissionais de ensino do município de Aracaju Antonia Maria Dorea – representante do Sindicato dos professores das escolas particulares de Sergipe Rita de Cássia dos Santos Pinto – representante do sindicato da rede particular de ensino Maria de Lourdes Cardoso Gouveia – representante da Secretaria Municipal de Educação	03 da sociedade civil 02 do Estado
25.09.2009	Ordinária	Neílton Diniz Silva – Vice-Presidente – representante dos coordenadores das escolas municipais Maria Elba da Silva Rosa – Representante do Sindicato dos profissionais de ensino do município de Aracaju Rainilda Pereira Silva – representante do Sindicato dos professores das escolas particulares de Sergipe Maria José Guimarães Vieira – Representante da Secretaria Municipal de Educação Maria Cristina Martins – Representante da Universidade Federal de Sergipe	03 da sociedade civil 02 do Estado
04.12.2009	Ordinária	Maria José Guimarães Vieira – Presidente - Representante da Secretaria Municipal de Educação Maria Elba da Silva Rosa – Representante do Sindicato dos profissionais de ensino do município de Aracaju Antonia Maria Dorea – representante do Sindicato dos professores das escolas particulares de Sergipe Rita de Cássia dos Santos Pinto – representante do sindicato da rede particular de ensino Maria de Lourdes Cardoso Gouveia – representante da Secretaria Municipal de Educação	03 da sociedade civil 02 do Estado
11.12.2009	Extraordinária	Maria de Lourdes Cardoso Gouveia – Representante da Secretaria Municipal de Educação Maria José Guimarães Vieira - Representante da Secretaria Municipal de Educação Neílton Diniz Silva – Vice-Presidente – representante dos coordenadores das escolas municipais Maria Elba da Silva Rosa – Representante do Sindicato dos profissionais de ensino do município de Aracaju Maria Cristina Martins – Representante da Universidade Federal de Sergipe Rainilda Pereira Silva – representante do Sindicato dos professores das escolas particulares de Sergipe Maria José do Nascimento (Suplente) – Representante do Sindicato dos profissionais de ensino do município de Aracaju	04 da sociedade civil 03 do Estado
18.12.2009	Ordinária	Maria José Guimarães Vieira – Presidente - Representante da Secretaria Municipal de Educação Maria Cristina Martins – representante da Universidade Federal de Sergipe Maria Elba da Silva Rosa – Representante do Sindicato dos profissionais de ensino do município de Aracaju	05 da sociedade civil 04 do Estado

		Rainilda Pereira Silva – representante do Sindicato dos professores das escolas particulares de Sergipe Vera Maria Oliveira Santos – representante do corpo docente municipal Maria Antônia Arimatéia de Freitas - representante da SEMED Maria da Conceição Ferreira da Paixão - representante de pais de alunos Antônio Casimiro da Silva - representante suplente representante de pais Ednalva Marques da Cruz - representante suplente dos professores da rede municipal	
--	--	--	--