

A PARTICIPAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

Grupo: Instituições, Participação e Gestão

Jércia Trindade de Oliveira*

Rodrigo Anido Lira**

Resumo

A Constituição Brasileira de 1988 é um marco na história do Brasil quando traz os novos modelos de gestão pública fundamentados num novo pacto federativo em que a descentralização administrativa fortaleceu o poder do Estado e dos municípios, como os Conselhos Municipais constituídos como instrumentos de controle, fiscalização e representação da sociedade civil. O presente trabalho analisou a qualidade da atuação do Conselho Municipal de Educação do Município de Campos dos Goytacazes, o maior município petrolífero do Estado do Rio de Janeiro e com o pior IDEB do Brasil. Fez-se uma pesquisa de campo com análise documental, observação participante e entrevistas com dois representantes do Conselho de Educação: um da prefeitura e outro da sociedade civil organizada. Como conclusão, em que pese os esforços de algumas instituições para a ocorrência de debates e deliberações participativas, o conselho funciona como uma extensão da secretaria de educação e tende a homologar interesses da prefeitura.

Palavras-chave: Conselhos, Cooptação, Participação, Representação.

* Assistente Social no IFF – Instituto Federal Fluminense – Pós Graduada em Educação de Jovens e Adultos e Mestre em Planejamento e Gestão de Cidades pela UCAM – Universidade Cândido Mendes Campos/RJ – E-mail: jtrindade@iff.edu.br

** Doutor em Sociologia Política pela UENF – Universidade Estadual do Norte Fluminense – Professor na UCAM – Universidade Cândido Mendes – Campos/RJ – E-mail: rodrigoanidolira@gmail.com

Introdução

O debate sobre participação e representação encontrou destaque e legitimidade a partir da Constituição de 1988 que corrobora o princípio da gestão democrática dos municípios através de instrumentos jurídicos políticos que contempla a participação direta da sociedade no processo da consolidação da cidadania participativa.

É a partir do processo de descentralização ocorrido no Brasil na década de 1990, pós-constituição de 1988, que os municípios ao serem fortalecidos financeiramente obtiveram maior autonomia na gestão de recursos, seguidos da construção de novas experiências de participação e representatividade, com a institucionalização de um dispositivo democrático e legítimo que são os Conselhos Municipais, constituídos como instrumento de controle das políticas públicas dos municípios configurando-se como espaços de articulação entre sociedade e governo (VALLE, 2007 p. 66).

A descentralização política e financeira ocorrida nos municípios não representou necessariamente o desenvolvimento e êxito destes, principalmente nos casos dos municípios que são recebedores de royalties advindos da exploração do petróleo denominados de municípios petrorrentistas. Estes enfrentam o que Piquet e Serra (2007) denominam de “o desafio da abundância” relacionado à questão da aplicabilidade e gestão desses recursos nas diversificadas políticas dos municípios.

Com um orçamento bilionário – mais de dois bilhões de reais – advindos da receita dos royalties do petróleo e superando o de muitas capitais brasileiras, o município de Campos dos Goytacazes possui potencial redistributivo de proporção significativa e, portanto, com capacidade para contemplar os diversos campos da política pública, dentre elas a da educação colocando-a num patamar de qualidade e dignidade para os seus munícipes. No entanto, o município, apesar disso, possui um dos piores IDEBs do estado,

o que o coloca numa situação de incongruência em relação ao seu poder econômico e por que não dizer de constrangimento nacional.

É a partir dessas reflexões que este trabalho pretende analisar a qualidade da participação e representação no Conselho Municipal de Educação e a natureza das instituições que o compõem buscando identificar o perfil das instituições que dele façam parte, conhecendo a dinâmica de seu funcionamento desde as regularidades das reuniões, existência de debates até a questão da transparência de gestão. A construção deste artigo consistiu inicialmente em uma revisão bibliográfica e posteriormente em uma pesquisa de campo contemplando análise documental, observação participante e entrevistas com base em um roteiro pré-definido.

Desta forma, o trabalho foi dividido em três partes: na primeira, foi feita uma contextualização histórica do processo de descentralização, representação e participação a partir da Constituição de 1988; na segunda parte é apresentada a estrutura do Conselho Municipal de Educação do município de Campos dos Goytacazes com identificação das representações e sua dinâmica de atuação e em seguida analisou-se as entrevistas com dois conselheiros sendo um representante da prefeitura e outro da sociedade civil.

I - Representação e Participação a partir da Constituição de 1988

O país ao longo de sua história passou por uma série de transições que vão desde a ditadura até a conquista da democracia, “nas quais o federalismo teve refluxos e retomadas em que a balança pendeu para maior centralização ou maior descentralização” (FARENZENA, 2007 p. 76). Nesse processo de lutas o país conquistou históricas vitórias que vieram fundamentar sua democracia consolidada na constituição de 88 que dentre outras ações, estabeleceu a descentralização entendida por Kerbauy (2001 p.51) como “transferência de poder decisório a municípios ou órgãos locais. Essa transferência está associada positivamente à participação popular entendida como um corretivo da democracia representativa e a processos de modernização gerencial da gestão pública”.

É a partir do processo de descentralização política que a participação da sociedade é fortalecida se consagrando com a Lei Orgânica Municipal que institui os Conselhos Municipais, que possui dentro do aspecto da lei, as bases para a participação e representação. Entretanto, o desafio segundo Kerbauy (2001) se concentrou na adequação dos “modelos participativos e modelos de gestão pública”. A nova estrutura política estabelecida a partir do processo de descentralização que transferiu para as unidades federativas a gerência sobre o seu próprio orçamento representou desafios ambíguos que iam desde ao incentivo à participação política da sociedade até mesmo à sua responsabilização pelo poder local.

Os municípios, diante do novo cenário que se construía, passariam a ter autonomia política com poder de elaborar a própria lei orgânica, autonomia administrativa para gerir os negócios de interesses locais e autonomia financeira para instituir e arrecadar os tributos que lhe eram conferidos sem a obrigatoriedade de prestar contas (VALLE, 2008, p.61-62).

Diante deste quadro de descentralização política administrativa foi construída a autonomia dos municípios e diante dela a sociedade também, a partir da constituição de 88, e de posse dos instrumentos jurídico-político passaria a ter direito legítimo para ampliar suas condições de participação e representação no processo de gestão democrática e de controle social. “A partir da atual constituição, os conselhos passaram a ter um papel de controle das políticas públicas e de representatividade da população em diferentes áreas de interesse de todos os cidadãos, configurando-se como espaços de articulação da sociedade com os governantes”. (VALLE, 2001 p.66). “O objetivo principal da participação é o de facilitar, tornar mais direto e mais cotidiano o contato entre cidadãos e as diversas instituições do Estado, e possibilitar que estas levem mais em conta os interesses e opiniões daqueles antes de tomar decisões ou de executá-las. (BORJA, 1988, p.18)

Nesses espaços de representação e participação da sociedade civil que as políticas públicas podem ser construídas e neles serem fiscalizadas, tornando a sociedade no principal agente de controle do poder local. Assim, podemos constatar que foram nos anos 90, que os espaços participativos como

os Conselhos Municipais, Audiências Públicas e Orçamento Participativo, foram sendo construídos amparados nos dispositivos da Constituição de 1988.

No entanto, a cultura política do país ainda assentada em gramáticas clientelistas e a falta de credibilidade da classe política dificultam a confiança da sociedade na condução da modernização de uma gestão política participativa. Romper com essas práticas e construir a noção real de representação e participação da sociedade civil são o que constitui no grande desafio da democracia participativa nos municípios. Entender que ela quando não fragmentada e leviana, se constrói fortalecida nas ações íntegras daqueles sujeitos que de fato representam a sociedade.

A participação deve ir para além de seu caráter reivindicativo e localizado ou ainda consultivo, deve ser capaz de trazer a população para efetiva participação nas discussões que envolvam política pública para o município, garantindo que haja um modo compartilhado de gestão.

II- A Estrutura do Conselho Municipal de Educação do Município de Campos dos Goytacazes

A criação de novos espaços de gestão política deveria estimular a sociedade a uma participação e representação mais efetiva, visto terem esses espaços legitimidade assegurados a nível constitucional que coloca o país como um dos maiores modelos de democracia representativa do mundo.

A instituição de conselhos consultivos ou deliberativos eleva a participação da sociedade quer seja na elaboração ou na implementação de políticas públicas, o que confirma a importância desse instrumento na política local. Estes, fundamentados na busca, eficiência e efetividade da participação direta da sociedade na gestão municipal traz para a tona o que Pateman (1992) afirma ter a participação um efeito educativo capaz de promover pelo processo de capacitação e conscientização o desenvolvimento da cidadania que porventura produziria a redução das desigualdades sociais.

Os municípios brasileiros se fortaleceram como unidades federativas, beneficiados pela descentralização fiscal e com poder para criar e implementar suas próprias políticas públicas, dentre elas, a política de educação municipal, que diante do novo contexto político a partir dos anos 90, ficou sendo a

responsável direta pela educação básica no nível que compreende a educação infantil e o ensino fundamental, além da gestão de programas federais. Diante deste quadro, a atuação dos Conselhos Municipais na área de educação e mais precisamente na Política de Educação do Município, representa um desafio que é o de aproximar questões relativas a descentralização, democracia, participação e representatividade entre sociedade e políticas públicas.

(...) os sistemas de municipais de ensino vão se organizando com órgãos administrativos e normativos próprios (secretarias e conselhos municipais de educação); com capacidade de planejamento (planos municipais de educação e projetos pedagógicos próprios, diferenciados) e financiamento (recursos vinculados e destaque orçamentário); e, especialmente, com uma rede de escolas municipais mais robustas (maiores e mais qualificadas) e um corpo docente próprio (concurso e plano de carreira), profissionalmente mais titulado e valorizado. Estas são condições concretas necessárias para a identidade e legitimidade da competência municipal em matéria de educação. São também, por conseguinte, condições necessárias à viabilidade da organização federativa da educação, se que consubstanciaria no Sistema Nacional de Educação (Idem, p.87).

Os autores acima afirmam que a desobrigação do governo federal diante das etapas da educação básica favoreceu ações competitivas entre estado e os seus municípios comprometendo o regime de colaboração e solidariedade até então dispensado pelo âmbito federativo.

Assim, este quadro confirma de maneira significativa a necessidade do fortalecimento dos conselhos municipais na consolidação de seu papel democrático na perspectiva de uma gestão participativa e representativa, a partir das diversas funções de um conselho em que se prime pelo acompanhamento e controle social das políticas do município demandando mais ações e maior compromisso do governo local, configurando aproximação e confiança da sociedade.

O Conselho Municipal de Educação da cidade de Campos possui todas as funções no processo político decisório e participativo: paritário, consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador, o que o coloca diante do grande desafio que é o de conhecer as demandas de cada uma dessas funções. Exercer o controle social sobre as políticas públicas requer que os seus conselheiros tenham conhecimento e preparo para executar o papel que a eles foi confiado

pela sociedade, independente da autoridade política e do partido que possa pertencer. O compromisso social assumido por cada conselheiro requer dele uma postura ética e de imparcialidade política, podendo ser de aprovação ou desaprovação do governo local.

O orçamento bilionário do município impõe o que Piquet e Serra (2007) denominaram “desafio da abundância” relacionando o fato de o município ter vastos recursos financeiros e de como estes são aplicados em políticas públicas do município.

Diante deste desafio, os conselhos se integram como os grandes parceiros da sociedade a fim de terem controle e acompanhamento das políticas direcionadas para o município, neste caso, as políticas de educação.

Funcionando desde 1997 até 2001 com regulamentação própria, mas de forma ainda rudimentar, percebeu-se a necessidade de reestruturação do Conselho Municipal de Educação. Nestes termos foi criada a lei nº 7.497 de 17 de outubro de 2007 que criou o novo conselho de Educação Municipal da cidade de Campos dos Goytacazes e de acordo com o parecer nº 01 de 2007 foi aprovado por unanimidade o regimento interno do Conselho. De acordo com o artigo 2º do regimento, o Novo Conselho Municipal de Educação tem por finalidade exercer as funções normativas, deliberativas, consultivas, fiscalizadora, propositiva, avaliativa e de assessoramento, garantindo permanentemente o direito de todos à educação, na área de competência do Município de Campos dos Goytacazes.

O Conselho Municipal de Educação ainda de acordo com o seu regimento interno tem por finalidade básica promover, no âmbito de sua competência, o desenvolvimento da Educação no Município e o fortalecimento do Sistema Municipal de Ensino, atuando em estreita articulação com a Secretaria Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes. As funções dos conselheiros não são remuneradas e o inciso 2º do regimento interno ainda estabelece que os parâmetros de atuação do Conselho se dão conforme a Constituição Federal pela Lei federal 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) e a Lei Orgânica Municipal de Campos dos Goytacazes.

De acordo com art. 4º “O Conselho Pleno reunir-se-á, ordinariamente, de fevereiro a dezembro em cronograma próprio elaborado anualmente e entregue

aos Conselheiros e extraordinariamente, quando convocado pelo Presidente” e no parágrafo único as consultas encaminhadas submetidas a aprovação do Conselho, deverão ser votadas no prazo máximo de 30 (trinta) podendo ser prorrogadas mediante autorização do Presidente do Conselho.

As deliberações feitas no Conselho são divulgadas pelo diário oficial do município e pela página oficial na internet e estas se materializam por instrumentos que podem ser resoluções, pareceres ou portarias. O art. 10 do regimento traz a seguinte estrutura básica do Conselho Municipal:

I - Presidência;

II- Vice-Presidência;

III- Secretaria Executiva:

a) Setor de Arquivo e Protocolo;

IV - Assessoria Técnica;

V – Conselho Pleno;

VI - Câmaras:

a) Câmara de Educação Infantil;

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

c) Câmara de Legislação, Planejamento e Normas;

Os Conselhos de Educação, na qualidade de órgãos colegiados de composição plural e de ampla representatividade social, por meio do exercício de suas funções, deveriam ocupar posição fundamental na efetivação da gestão democrática dos sistemas de Ensino, bem como na consolidação da autonomia dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios no gerenciamento de suas políticas educacionais, no entanto, a atuação dos conselhos ainda acontece de forma tímida ou apenas burocrática no seio da sociedade organizada e na maioria dos municípios, alheia ao conhecimento da sociedade não organizada.

A seguir trataremos da pesquisa a que se propôs este trabalho, que é o de conhecer a representatividade do conselho e sua atuação na política de educação do município. Utilizamos de entrevista com aplicação de questionário a dois representantes do Conselho Municipal de Educação, tendo um servidor

do município e também secretária executiva do conselho e outro que é representante da sociedade civil organizada.

III- Pesquisa

O trabalho de pesquisa contou com a contribuição de dois representantes do Conselho Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes: um representante da prefeitura de Campos e um representante da Sociedade Civil Organizada . O contato inicial foi com o representante da prefeitura e que também exerce função como Secretária Executiva no respectivo conselho de educação e em seguida com o outro Conselheiro.

O Conselho Municipal de Educação de Campos conta com quatorze conselheiros titulares e igual número de suplentes em conformidade com o seu regimento. É de natureza paritária e tem um representante distribuído entre a secretaria Municipal de Educação, Câmara Municipal do município, SINEPE (Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino), FCJOL (Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima), FMIJ (Fundação Municipal de Infância e Juventude), SIMPRO (Sindicato dos Professores das Escolas Particulares de Campos), Diretores das Escolas Públicas Municipais, SEPE (Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação), Associação de Pais e Alunos de Escolas Municipais, FAMAC (Federação das Associações de Moradores e Amigos de Campos), SIPROSEP (Sindicato dos Profissionais Servidores Públicos Municipais), FIDESC (Fórum Interinstitucional dos Dirigentes do Ensino Superior de Campos dos Goytacazes), Pedagogo da Rede Municipal de Ensino e do CAE (Conselho de Alimentação Escolar).

O CME de Campos possui sede própria, separada da sede da SMEC (Secretaria Municipal de Educação e Cultura) e divide o local com os Conselhos de Alimentação Escolar e do FUNDEB. Ele funciona com servidores concursados cedidos da SMEC para o CME, faz parte da administração direta do município e está vinculado a Secretaria Municipal de Educação.

Desta forma, a partir das análises feitas acima e de questões orientadoras sobre a gestão democrática, participação, representatividade, que fundamentam os conselhos municipais de educação, realizou-se esta pesquisa de campo na própria sede do Conselho no período que compreendeu o ano de 2014, e neste período, foi possível participar das assembleias regulares e das reuniões de Câmara a fim de conhecer a dinâmica do Conselho Municipal de Educação e a atuação dos conselheiros.

As entrevistas seguiram um roteiro de perguntas em anexo neste trabalho e foi composto por onze perguntas que abordou questões referentes à estrutura, composição do conselho, dificuldades encontradas, resultados alcançados, elaboração de pauta, efetividade do conselho, seu futuro e a consciência da sociedade sobre esse instrumento de participação na gestão democrática municipal. As mesmas questões foram apresentadas para os entrevistados, tanto das representações do governo, como da sociedade civil. Os entrevistados terão os seus nomes resguardados mantendo público as instituições por eles representadas: Secretária Executiva e SIMPRO.

As entrevistas buscaram além de conhecer a composição, representação, dificuldades, resultados e atuação do Conselho e dos Conselheiros dentro da Política de Educação do município, confrontar as respostas obtidas entre as diversificadas representações: governo e sociedade civil. O contato inicial foi com o representante da prefeitura, e que também exerce função de secretária executiva no respectivo conselho de educação, função esta que faz parte da estrutura básica do Conselho.

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

Fora apontado pelos entrevistados a existência de dificuldades para o funcionamento do conselho, mas todos fizeram apontamentos distintos que foram desde ao pouco conhecimento dos conselheiros e da sociedade relacionado ao conselho até a limitação da participação ser restrita à institucionalidade. Segundo o representante da sociedade civil essa restrição não parece refletir criticamente as reais demandas e opiniões da sociedade, isto e, do conjunto de usuários. Segundo Lira (2012 p.90) “Em um ambiente

deliberativo, quanto mais conhecimento/informação possui um membro do Conselho, mais instrumentos e elementos podem ser manifestados nas suas argumentações”.

Na questão seguinte os entrevistados falaram sobre alguns resultados obtidos a partir da atuação do conselho e a representante do governo fez apontamentos diretos sobre alguns deles: parcerias construídas entre o conselho e as universidades Rural e UERJ para ofertas de cursos a distância para capacitação e formação de conselheiros, a criação da UNCME que constitui a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, a Formação de Conselhos Escolares da rede pública, que segundo a entrevistada, era uma demanda antiga que foi conquistada recentemente, a construção de um plano orçamentário, assessoria técnica composto por um advogado e três pedagogos e a elaboração do Plano Municipal de Educação. Diante da mesma questão, o representante da sociedade civil apontou que o conselho se restringe a suas funções legais e institucionais em sentido burocrático. Reconhece uma eficiência relativa na fiscalização e acompanhamento às escolas particulares de educação infantil e das políticas públicas desenvolvidas pela secretaria de educação, no entanto, acredita que o pouco acúmulo crítico impede maior informação dessas políticas e admite, que embora haja debate sobre o tema, as deliberações são na maioria das vezes homologatórias das ações do governo, havendo menos proposições do que o necessário.

Observa-se nas colocações acima, que o conselheiro, representante da sociedade civil ao fazer ponderações sobre o problema da falta de consciência crítica considerando-a um impedidor de informações às políticas, traz a tona uma realidade onde poder de decisão pode estar centrado em interesses políticos adversos dos da demanda populacional trazendo a realidade o que Calderón (2007) declara que a existência de leis específicas, “não garante o real funcionamento dos conselhos e outros mecanismos de participação popular: ainda existe a dependência da vontade política do governante de turno”.

Outra questão levantada foi sobre a elaboração da pauta onde a representante do governo municipal diz ser elaborada conforme a demanda de

processos existentes e a necessidade dos conselheiros que apresentam algum tema que demande a discussão na assembleia, no entanto, o representante da sociedade civil organizada aponta que a pauta é assinada pela Presidência da Secretaria Municipal de Educação e também presidente do conselho e faz uma crítica em relação a este fato que para ele é visto como um problema no Conselho. Segundo o conselheiro, a não alternância entre representantes da sociedade civil e do governo na presidência é um problema, pois não existe a possibilidade de conselheiros representantes da sociedade civil ocuparem o cargo de presidente do conselho. Este é um ponto comum entre os conselhos quando se verifica normalmente que os cargos de presidência dos conselhos são exercidos por secretários municipais ou pela presidência da câmara de vereadores. Segundo Lira (2012 p. 85):

Nota-se que nem sempre a percepção positiva da funcionalidade dos Conselhos, por parte dos conselheiros, pode ser compreendida como sinal de efetividade do processo democrático, pois a decisão final relacionada a demandas públicas, em alguns casos, ainda encontra-se centralizada.

A divulgação do que é deliberado nas assembleias, ocorre segundo a representante do governo por publicação em diário oficial, site do conselho, embora reconheça que este instrumento seja limitado, pois muito não tem acesso a internet, e por último, ambos os entrevistados apontaram que todo o registro é feito em ata e disponibilizado ao público. Em relação a publicação em diário oficial, o conselheiro representante da sociedade civil organizada apontou que apenas alguns atos e deliberações do conselho eram publicados em diário oficial, o que nos provocou perguntar o porquê de apenas algumas deliberações merecerem publicação, o mesmo, respondeu acreditar que as deliberações que avalizam atos do Executivo por exigência legal é que seriam as publicadas em diário, o que confirma o que Lira (2012) afirmou acima.

Apesar dos entrevistados terem declarado não existir problema de quórum nas Assembleias, a atuação do Conselho na Política de Educação do Município é visto de maneira diferenciada pelos entrevistados. A representante do governo municipal faz um recorte de tempo na atuação do Conselho onde é traçado uma linha do tempo de um período que vai de 1997 até o presente ano, período este, que passa por inoperância, questões políticas provocadas para a

reformulação do conselho com uma nova regulamentação e a 1ª lei de criação de seu regimento interno. Este período de construções legais e burocráticas é visto pela entrevistada como inoperante no sentido de atuação efetiva na política de educação, mas a partir de 2008 passa a ter postura mais efetiva com a deliberação sobre a normatização da Educação Infantil Privada e fundamentado nesta normatização o conselho passa a ter poder sobre a normatização do funcionamento das escolas particulares em 2010. Dentro deste período de maior efetividade, é criado o 1º Plano Municipal de Educação do Município e a partir de então conquistas que vão desde a eleição para diretores de escolas, assessoria jurídica, ampliação de espaço físico, criação do cargo de Coordenador de Conselhos constituído de uma pessoa responsável pela supervisão dos conselhos, tem sido atuações tidas como positivas e construtivas para a política de educação do município.

Se de um lado as declarações da representante do governo demonstram êxitos do Conselho, por outro o conselheiro, representante da sociedade civil organizada, enfatiza a pouca participação do Conselho na Política de Educação, apesar de acreditar existir espaço para sua maior atuação, mas, reafirma a postura mais homologatória do Conselho das ações da Secretaria de Educação e menos propositiva do que poderia ser. Este quadro apresenta um dos desafios da gestão participativa no que cerne a criação de uma nova postura da sociedade diante dos instrumentos de representação e controle social, que para Jacobi (2007) estaria na interlocução pautada pela transparência e democracia.

O futuro dos conselhos é visto de uma forma interessante e quase condicionada pela representante do governo quando ela relata que “um conselho só avança se a população acredita nele e para isso é necessário que a população seja educada sobre e para a importância dos Conselhos”. Já o representante da sociedade demonstrou ser “preocupante a tendência no sentido de uma postura homologatória por parte desses Conselhos e a falta de independência deste com relação ao governo”. Diante da preocupação do representante da sociedade civil, parece pertinente afirmar que mesmo em tempos de democracia, o velho modelo coronelista é transvestido de novas estruturas gerenciais e de novas exigências democráticas baseados na

distribuição de autoridade a partir do poder exercido por um líder de forma vertical (SCWARTMAN, 1970). De acordo com este autor, o Estado ainda pode promover a participação de uns e reduzir a de outros denotando em seu poder centralizador os processos de cooptação política, confirmado por Lira (2012) que menciona a força da cooptação nos processos decisórios locais.

Para que um Conselho seja mais atuante e eficiente em suas funções, a representante do governo acredita que outros profissionais funcionários públicos do município deveriam passar pelo conselho (psicólogo, assistente social...) e pela Secretaria de Educação para conhecer o funcionamento e sua dinâmica. Ela ainda declarou que a existência de muitas críticas em relação a estes dois setores se deve ao desconhecimento por parte do próprio funcionário público em relação aos mesmos e que estes, apesar de falhas, são comprometidos com o trabalho pela educação municipal. Ainda sugeriu que o tempo de quatro anos de cada conselheiro fosse dividido em dois para que outros profissionais pudessem ter a experiência do que é ser conselheiros. Acredita ainda que os conselheiros em exercício deveriam estudar os processos e temas que estão tramitando em justiça a fim de enriquecer as assembleias, frequentar as Câmaras de Ensino para estudar os processos existentes e enfatiza que o fortalecimento do conselho passa pela capacitação e estudos constantes dos conselheiros sobre as questões pertinentes a ele.

Segundo Lira (2012), o nº de conselheiros graduados e pós-graduados em Campos não é baixo, ao contrário, em 2012, este nº era de 42,8%, no entanto, este fator parece não ser determinante quando se trata do engajamento dos conselheiros em estudar e se qualificar para os processos existentes no Conselho e as leis que dizem respeito a ele. Para Santos (2004) a sociedade organizada necessita de conhecimentos técnicos, operacionais, administrativos e legais para que a discussão seja nivelada com os representantes dos poderes, a fim de exercer sua função de controle social. Podemos assim, afirmar que a existência de quórum não denota a participação em seu sentido legítimo, mas sim, aquela em que se configure numa atuação eficiente. Para Jacobi (2007 p. 123) é:

Por meio da ativação do seu potencial de participação, os movimentos organizados terão cada vez mais condições de intervir consistentemente e sem tutela nos processos decisórios de interesse

público, legitimando e consolidando propostas de gestão baseadas na garantia do acesso à informação e no fortalecimento de canais abertos para a participação que, por sua vez, são condições básicas para a institucionalização do controle social.

A penúltima questão da entrevista analisou a opinião dos entrevistados sobre a consciência da população em relação ao conselho como instrumento de participação na gestão democrática municipal. Para a representante do governo, a população não tem consciência desse importante instrumento, apesar do engajamento do conselho em promover audiências públicas, ela acredita que há um descrédito por parte das pessoas em relação a questões ligadas a política. O outro conselheiro entrevistado aponta que menos de 10% da população tem acesso a informação para exercício pleno da cidadania e postura crítica ou propositiva nesse sentido, e, que as representações nos conselhos deste perfil de representação são as que mais ressentem de base teórica e informativa para uma participação mais eficiente, independente e propositiva nos fóruns de participação democrática. Segundo o conselheiro, muitas vezes há um aparente cooptação de representantes da sociedade pelo governo, sem que esses sofram pressões ou cobranças significativas por parte do universo da sociedade. Calderon (2007 p.170) pondera que os Conselhos Municipais de Educação, em sistemas políticos de cooptação geralmente se tornam espaços inertes e meras exigências legais e que as práticas políticas participativas podem oscilar entre processos de cooptação e representação democrática.

Diante das declarações do representante da sociedade civil organizada perguntamos se ainda acreditava nos Conselhos como um instrumento de controle e representatividade. Ele respondeu que sim, que acredita neste instrumento porque eles efetivamente existem:

Legalmente são instrumentos nesse sentido sim, ou pelo menos potenciais instrumentos. O processo democrático se aperfeiçoa historicamente. É preciso avançar, mas a existência e as prerrogativas dos Conselhos permitem que eles oportunamente possam cumprir melhor o seu papel. Para isso basta um aperfeiçoamento da participação o da sociedade, o que acredito virá com o tempo com uma melhor organização civil e como amadurecimento de nossa democracia. (Conselheiro representante da sociedade civil organizada).

A última questão da entrevista foi pautada pelos resultados do IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, em que o município de Campos nos últimos anos tem tido resultados que o colocam em posição constrangedora diante de outros municípios não tão abastados financeiramente. Registram-se neste contexto os recursos dos royalties do Petróleo e os investimentos superiores ao instituído em lei, que é de 25%. Não parece inconveniente falar da falta gerência na aplicação dos recursos direcionados a educação e que vários são os fatores que destoam o município dos demais.

Para o conselheiro representante do Governo, educação é trabalho coletivo e processual. “Em educação, as transformações não ocorrem em curto prazo, é necessária uma década no mínimo para os resultados se efetivarem e sem descontinuidade das políticas públicas”. Ele ainda afirma que os resultados estão ocorrendo, escolas já estão com metas alcançadas e outras com metas superadas e para alcançar melhores resultados, é necessário combater a cultura da reprovação continuada, através de ações pedagógicas no decorrer do ano letivo, que promoverá reforço escolar, combate a distorção idade/série e a evasão escolar.

Os representantes da Sociedade Civil primam por respostas contundentes revestidas de teor crítico e reflexivo. Para o Conselheiro, o baixo índice do IDEB é atribuído ao fato de que a educação no município não constitui em prioridade do governo. E ainda pondera que há necessidade de que a gestão democrática das escolas e creches se dê pela eleição direta para diretores com a participação efetiva da comunidade escolar, onde todos poderão exercer sua autonomia e responsabilidade na construção de uma educação mais cidadã. Ainda foi citada a necessidade e importância da aproximação entre a família e a escola, para que as duas instituições trabalhem juntas na construção de uma educação com maior qualidade e realismo.

Para Oliveira (2000), as escolas constituem em espaços interativos e multiculturais, que abrangem a construção de vínculos contribuindo para a formação da sociedade. Toda cultura trazida da família é refletida na escola e por isso se faz necessário mais parcerias entre estas instituições.

Ao fim da pesquisa com os entrevistados, foi pedido que fizessem suas colocações e ponderassem sobre a avaliação em acreditar nos Conselhos como um instrumento de controle e representatividade. Todos os entrevistados disseram que acreditam neste instrumento, mesmo com as dificuldades existentes. O representante da Sociedade Civil ainda foi enfatizou em suas colocações que o processo democrático se aperfeiçoa historicamente, corroborando as palavras de Pompeu (2008) que diz ser o processo democrático uma construção diuturna.

Diante da pesquisa, podemos concordar com Calderón (2007), que mesmo diante de tempos democráticos, a cultura patrimonialista se modernizou e se faz presente possibilitando a sobrevivência de práticas políticas autoritárias, legitimadas nas novas estruturas de gestão pública, pautadas pela cooptação política e instrumentalização dos Conselhos Municipais de Educação. Apesar desta realidade, há de se compreender que a construção do processo democrático no Brasil sofreu e ainda enfrenta obstáculos que são repassados para todos os instrumentos que objetivem romper com todas as formas autoritárias de poder e que os Conselhos Municipais de Educação são parte deste processo democrático e da gestão democrática da Educação, e como enfatizou o representante da sociedade civil: um processo democrático se aperfeiçoa historicamente.

Considerações Finais

Diante do exposto, entende-se que a existência de leis apesar de necessárias para regulamentação de políticas públicas como a educação, não são suficientes para legitimar um instrumento de controle social e representatividade como os conselhos municipais, e que estes, mesmo em tempos de democracia, vivem situações de cooptação política por parte do governo que se utiliza de instrumentos democráticos para exercerem seu poder centralizador. Uma participação representativa não pode ser fragmentada e reduzida em seus objetivos, é necessário que governo e sociedade atuem de

maneira propositiva e crítica, e não apenas à formalidade de reuniões e assembleias.

A falta de cultura política, o baixo capital social, a cultura clientelista, a ação cooptadora, neutralizadora e autoritária dos governos, associados ao desconhecimento da população sobre o tema e a desconfiança da sociedade na política local, contribuem para que os conselhos sofram as consequências e carreguem consigo também a desconfiança e o descrédito. Os Conselhos, em sua maioria, carregam a representatividade e as afirmações das decisões e vontades do poder executivo, contrariando o papel fundamental dos conselhos que é o de representar a sociedade e ser um instrumento de controle das ações do governo. Para efeito de continuidade do trabalho, pretende-se aprofundar as informações com outros segmentos da sociedade civil organizada, sua participação nos Conselhos Municipais de Educação e de como estes atuam na Política de Educação do município que tem um orçamento bilionário e mesmo assim possui um dos piores IDEBs do Brasil.

Referências:

BORJA, J. **Estado Y Ciudad**. PPU. Barcelona, 1988

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out.1988.

CALDERÓN, A.I. **Conselhos Municipais: Representação, cooptação e modernização da politica patrimonialista**. In: SOUZA, D.B. **Conselhos Municipais e Controle Social da Educação**. São Paulo: Xamã. 2008.

GOHN, M, G. **Papel dos conselhos gestores na gestão pública**. São Paulo: Informativo CEPAM, ano I. n.3, p.07-17, 2001.

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

INFOROYALTIES. Disponível em <http://inforoyalties.ucam-campos.br/>. Acessado em 18/05/2014.

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

KERBAUY, M. T. M. **Federalismo, descentralização e democracia.** Revista: Estudos de Sociologia. V.6; N.10. 2001.

LÜCHMANN, L. H. H. **A representação no interior das experiências de participação.** In: Lua Nova, São Paulo, nº 67, 2006.

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

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

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

PIQUET, R. SERRA, R, V. **Petróleo e Região no Brasil. O Desafio da Abundância.** Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

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

SCHWARTZMAN, S. **Representação e Cooptação política no Brasil.** Revista dados, 7. Rio de Janeiro: 1970.

VALLE, Bertha de Borja Reis do. **Controle social da Educação: aspectos históricos e legais.** In: SOUZA, D.B. **Conselhos Municipais e Controle Social da Educação.** SãoPaulo: Xamã. 2008.

ANEXOS

Roteiro de Entrevista

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

