



Palestra

ORGANIZAÇÃO, REPRESENTATIVIDADE E PARTICIPAÇÃO: OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DO SUDOESTE GOIANO

Ari Raimann - UFJ*

Resumo: Este texto, resultado parcial de pesquisa mais ampla sobre Conselhos Municipais de Educação, apresenta um estudo sobre os Conselhos Municipais de Educação de Goiás, especificamente dos municípios de Jataí, Rio Verde e Santa Helena de Goiás, no sudoeste goiano, analisando os conceitos de organização, representatividade e participação no contexto dos CMes referidos. Os dados foram coletados junto à legislação dos referidos conselhos, que integram o Polo 1 do sudoeste goiano, e foram sistematizados e analisados sob a perspectiva crítica, levando em conta o que a literatura brasileira apresenta e discute a respeito das bases sobre as quais se assentam os Conselhos. Para a finalidade deste texto, apenas as categorias mencionadas serão discutidas e analisadas. Inicialmente, o texto discute a importância dos Conselhos Municipais de Educação, depois trata das categorias elencadas e dos dados coletados. Autores como Raimann; Santos (2018); Raimann; Baraúna (2019); Lima (2014; 2014); Bordignon (2008) e Teixeira (2004) são destacados no texto. Os dados dão conta de mostrar que, apesar de o processo democrático e participativo ser apontado nos documentos oficiais, tal realidade está longe de ser garantida nos referidos conselhos, sinalizando uma possível realidade em todo o território nacional.

Palavras-chave: Conselhos Municipais de Educação. Organização. Representatividade. Participação.

Introdução

O aparecimento dos conselhos não é algo recente na história e surgiram com a finalidade geral de atuarem como “órgãos coletivos de tomada de decisões, agrupamentos de pessoas que deliberam sobre algum negócio.” (TEIXEIRA, 2004, p. 692). Estes surgiram nas sociedades organizadas desde a Antiguidade, tendo sido organizados de diferentes modos e servindo a propósitos específicos em cada caso.¹

Os Conselhos Municipais de Educação no Brasil vão encontrar espaço com a redemocratização do Estado, particularmente com a regulamentação da Constituição Federal de 1988. Estes conselhos bem como os demais vinculados às políticas sociais ganham destaque enquanto canal de participação legítima. Não apenas foram estruturados como também ganharam importância no desenvolvimento social nos estados e municípios.

Portanto, o marco importante a ser frisado é a nova Constituição Federal.

*Doutor em Educação/ professor efetivo da Universidade Federal de Jataí/ Programa de Pós-Graduação em Educação – E-mail: raimann04@gmail.com

¹CURY, C. R. J. Os Conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. (org.) Gestão da educação. São Paulo: Cortez, 2000. p.43-60 aborda diferentes conselhos.



A criação do Conselho Municipal de Educação, portanto, encontra respaldo legal na Constituição Federal de 1998, na LDB nº 9394/96, bem como no Plano Nacional de Educação, Lei 10.172 de 09/01/01. Conforme Baraúna (2019, p. 62) “o debate de democratização, à luz da perspectiva emancipatória, mobilizou a sociedade e contribuiu para um avanço educacional, no sentido de propor a gestão democrática do ensino e sua descentralização”. Os anos de 1990 são, inicialmente, caracterizados pela revitalização da sociedade civil, o que, conforme Dagnino (2002, p. 171) pode ser identificado “com o aumento do associativismo, a emergência de movimentos sociais organizados, a reorganização partidária etc.”

Nessa direção, o Estado tem proposto caminhos que possibilitam não apenas a estruturação como também a participação e a representação popular nestes conselhos. Exemplo disso é a criação do Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho), cujo propósito inicial era estimular a criação de novos Conselhos Municipais de Educação. A ação governamental acabou incentivando também o fortalecimento dos conselhos existentes com maior interesse pela participação popular e ampliação da representação social. O Programa objetivou instrumentalizar os conselheiros, tendo em vista que muitos, ao integrarem os conselhos, não têm noção da grandeza de sua representação e do papel que cada um deve desempenhar.

A sociedade civil brasileira, profundamente marcada pela experiência autoritária do regime militar instalado em 1964, experimenta, a partir da década de 70, um significativo ressurgimento. [...] o avanço do processo de construção democrática contribuiu para explicitar os diferentes projetos políticos que se definiam, expressando visões diferenciadas inclusive quanto aos rumos desse processo, tornando assim mais clara a própria heterogeneidade da sociedade civil. (DAGNINO, 2002, p. 9-10).

Portanto, os espaços de participação no Brasil, a exemplo dos conselhos, surgiram em função das muitas lutas sociais, no movimento de democratização. Embora isso, segundo Teixeira (2004 p. 693), os CMEs nascem fortemente sob a concepção de que são “órgãos de governo, com função de assessoramento e colaboração, que os caracterizou ao longo de grande parte da história educacional brasileira no século XX.” Como decorrência dessa concepção, estes conselhos sofrerão forte influência dos poderes constituídos pelo Estado, servindo estes também para o seu aparelhamento.



Monlevade (2020, p.34), defende que “o plano [de educação] é o aperfeiçoamento científico e democrático da política. [...] [é] um conjunto de estratégias com que o poder público responde às demandas educacionais da sociedade, por meio de um diagnóstico científico e de uma escolha democrática de metas, ações e recursos que garantam a consecução dos objetivos.” Daí a importância da existência e do funcionamento do Conselho Municipal de Educação em cada município.

A relevância e o lugar do CME no município estão configurados no documento do MEC, intitulado: Criação, Composição e Atribuições do Conselho Municipal de Educação, em sua página primeira, conforme reza:

O CME é órgão público, integrante da estrutura do poder executivo municipal, e faz parte do sistema municipal de ensino. O CME é um órgão representativo da sociedade. Deve instituir práticas consultivas à sociedade em geral, com a organização de fórum participativo para a definição dos princípios gerais e das prioridades na área da educação. (PORTAL MEC, 2009, p. 1).

Comungamos do pensamento de Teixeira (2004, p. 692), quando afirma que “os conselhos, na função de intermediação entre o Estado e a sociedade, traduzem ideais e concepções mais amplas de educação e de sociedade que, em cada momento histórico, influenciam a dinâmica das políticas educacionais em pauta”. Ou seja, são fundamentais os CMEs, visto que, embora não garantam em todo o momento a justa participação e representação popular, ainda assim representam oportunidade muito importante para que a sociedade civil possa atuar em defesa de seus direitos e em nome de uma qualidade social e política da educação.

O papel desses Conselhos no Brasil é o de promover a articulação e a mediação das demandas da educação junto às instâncias municipais. Nesse papel, desempenham as funções normativa, consultiva, deliberativa, mobilizadora e fiscalizador. Todas estas são fundamentais, mas destaca-se na vida dos Conselhos a função normativa, ou seja, eles produzem as normas de funcionamento da educação no âmbito municipal. Tudo isso visando garantir uma determinada qualidade da educação, muitas vezes bem distante da qualidade social e políticas da educação. Essa qualidade, no entanto, sendo um conceito com muitos e variados significados, não se garante pelo mero funcionamento do CME, sendo necessário observar-se um conjunto de elementos que decorrem das políticas de investimento e de desenvolvimento da educação, passando pela ação dos gestores no

município. Porém, como muito bem destaca Lima (2014) “a questão não se encontra na polissemia, mas na disputa, na relação conflitual, na relação da contradição [...] qualidade no público e qualidade no privado, qualidade para uns e quantidade para outros, qualidade social e qualidade de mercado”. (LIMA, 2014, p. 19). Neste contexto, é relevante destacar a opinião de Cury (2000) sobre Conselho:

Conselho vem do latim Consilium. Por sua vez, consilium provém do verbo consulo/consulere, significando tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom-senso. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido. Obviamente a recíproca audição se compõe com o ver e ser visto e, assim sendo, quando um Conselho participa dos destinos de uma sociedade ou de partes destes, o próprio verbo consulere já contém um princípio de publicidade. (CURY, 2000, p. 47).

O destaque aponta para uma forma de atuação, para além de um papel, do Conselho, uma atuação que esteja baseada no bom-senso. Então, exigir-se-ia dos conselheiros conhecimento a respeito do que estariam tratando e sobre o que estariam normatizando. Tal compreensão aponta para um Conselho que não poderia proteger a este ou aquele por questões ideológicas, mas por questões de direito.

Organização dos Conselhos

A organização dos Conselhos se dá no contexto da organização da sociedade capitalista, ou seja, o direito e o acesso não são iguais para todos, porque nessa sociedade há definição de classes, sendo que a essas assistem direitos diferenciados. Portanto, a organização dos CMEs pode estar em perfeita harmonia com as determinações legais, mas em desarmonia com as demandas sociais que se caracterizam por necessidade de acesso e de permanência na escola, condições de alimentação, trabalho e segurança, dentre outros.

A exemplo do que Gurgel e Justen (2013) discutem, é enorme a importância dos conselhos para a história do ocidente, que apontam os conselhos de anciãos das tribos romanas como raízes da principal instituição política da Roma Antiga.

[...] há exemplos de conselho na Revolução Francesa e na Comuna de Paris (1871), são conselhos os Soviets de Petrogrado (1905) e seus semelhantes na Revolução Russa (1917), houve os Conselhos dos Operários de Turim, os conselhos alemães, os conselhos iugoslavos (anos 1950), que ofereceram os melhores exemplos de moderna autogestão, dentre outras experiências semelhantes (GURGEL; JUSTEN, 2013, p. 362)



Ao definir e estruturar os conselhos, assegurando mecanismos de participação social na gestão pública, a Constituição de 1988 avança no sentido de consolidar no Brasil o modelo de Estado democrático de direito, embora em uma democracia liberal. Tal estrutura permitida aos conselhos de políticas públicas representa espaços “[...] em que os cidadãos, na qualidade de conselheiros, apresentam sugestões, críticas, encaminham reivindicações, debatem ideias, planejam e fiscalizam as ações desenvolvidas pelo Poder Executivo nos diversos segmentos” (FONSECA, 2013, p. 48).

A criação dos conselhos trouxe com ela a necessidade de investimentos para a estruturação e o funcionamento destes, além de precisarem contar com recursos humanos do setor público alocados especialmente para esse atendimento, uma vez que as atividades de rotina, de natureza administrativa não são remuneradas. Os conselhos adquirem também o direito de buscar junto à administração municipal a disponibilização de recursos para organização da estrutura física, quanto para o desenvolvimento de suas atividades.

Importante salientar que as dificuldades para o não funcionamento destes conselhos significa impedimento de suas ações, que, por sua vez, se caracteriza como impedimento do exercício de representação dos que o compõem. Quando isso ocorre, promove-se a deslegitimação do trabalho dos conselheiros.

Tem sido possível notar pelos documentos que a burocratização tem sido promovida em muitos casos pelo poder local, dificultando o exercício dos conselhos em função da falta de condições, como espaço físico adequado – não raras vezes estes se localizam junto à Secretaria Municipal de Educação -, falta de carro e motorista para os deslocamentos necessários dos conselheiros ou dos técnicos no exercício de sua função.

Embora os limites que apresenta em função da burocracia que se estabelece nos conselhos, a sociedade civil passa a contar com algumas possibilidades, como o direito de participar da gestão e interferir nas políticas públicas e nos resultados das ações realizadas. Isso significa dizer que começa a existir a possibilidade de controle social das ações efetivadas pelo Estado. Em havendo postura de representatividade dos conselheiros, defendendo efetivamente os interesses dos seus representados, nos conselhos com percentual

Participação

A temática da participação tem sido apresentada sob múltiplos e distintos pontos de vista. Em virtude desse aspecto, é preciso ter cuidado na abordagem que se faz, visto que a simples participação social em determinado órgão pode não significar mudança do ponto de vista das garantias democráticas e, sim, da manutenção do regime e do poder. É importante frisar que algumas análises tem sido feitas no sentido de destacar o grau de envolvimento da sociedade, que vai desde a manipulação à participação completa, conforme Arnstein (2020).

O conceito de participação passa a integrar os debates sobre os CMEs, pensando esse conceito “focado na organização de espaços que estimulam uma inclusão de grupos anteriormente excluídos do processo democrático e, conseqüentemente, incrementam os mecanismos de controle de instituições e recursos”, como ressaltam Bronstein; Fontes Filho e Pimenta (2017, p. 90)

[...] e existência de Conselhos Municipais de Educação, no exercício efetivo das funções acima destacadas, representa a possibilidade de concretização da gestão democrática no âmbito da educação municipal, a partir da participação da população na elaboração das políticas educacionais locais e na definição dos objetivos e metas prioritárias no que toca à oferta da educação básica no município. (BRONSTEIN; FONTES FILHO; PIMENTA, 2017, p.90)

Com isso, o perigo de a representação civil na definição e fiscalização das políticas educacionais, especialmente as relacionadas à ação pedagógica escolar, à legislação e aos mecanismos de financiamento, repasse e controle do uso das verbas da educação. “A participação é educativa e promove, por meio de um processo de capacitação e conscientização (individual e coletiva), o desenvolvimento da cidadania”, declara Pateman (2009, apud LÜCHMANN, 2012, p.60)

A participação, na verdade, se materializa no controle social das políticas públicas. Dessa forma, a participação efetiva da sociedade em órgãos instituídos legalmente, significa uma forma de ampliação da democracia, embora esta seja, no entender de Florestan Fernandes (1980), democracia restrita, pois atende, fundamentalmente, ao interesse da burguesia. (RAIMANN & SANTOS, 2018, p. 14).

Tal conceito tende a operar danos sociais irreparáveis, uma vez que tem o poder de camuflar interesses do capital no sentido de uma formação que apenas atenda aos



interesses do Estado e do mundo da produção de capital, especialmente no campo do desenvolvimento econômico, em detrimento do desenvolvimento social.

Segundo Arnstein (2020, p. 1), “o acalorado debate público sobre "participação cidadã", "controle cidadão" e "máximo envolvimento dos pobres" tem sido permeado por uma retórica exacerbante e eufemismos enganosos.” Ou seja, os discursos tem sido bem estruturados, os verbos e adjetivos tem sido utilizados bem, mas apenas isso, porque participação sem redistribuição de poder apresenta-se sempre como engodo.

Para Bordenave (1994, p. 25), uma sociedade participativa: “[...] seria, então, aquela em que todos os cidadãos têm parte na produção, gerência e usufruto dos bens da sociedade de maneira equitativa.” Toda a estrutura social e todas as instituições estariam organizadas para tornar isso possível.

Sem dúvida que o conceito da forma como apresentado, engloba a população nos mais diversos, para que ela usufrua daquilo que também produz e de forma equitativa. No entanto, como isso poderia ser possível em uma sociedade capitalista? Bem, essa é uma questão fundamental. Então, se não é possível no todo, seria na parte? Como seria isso nas organizações do Estado, que contam com participação da sociedade civil? Não se pode esquecer que o modelo de democracia reinante é determinante.

Bordenave (1994) diferencia seis maneiras de participar: 1. de fato: quando alguém é impelido a participar porque não tem outro jeito, como lutar pelo sustento da casa; 2. participação espontânea: é a situação em que a pessoa decide por si mesma pertencer a um determinado grupo e se envolver nos seus projetos, como os grupos de amigos; 3. a participação imposta: contexto em que pessoas são levadas a participar, seja por legislação específica que define a obrigação de participar ou por determinados valores, como o voto; 4. a participação voluntária: aquela em que o grupo do qual se participa define suas formas de atuação, seus princípios, valores, como os sindicatos ou partidos políticos; 5. a participação provocada: é aquela impulsionada por um agente externo; 6. a participação concedida: aquela na qual as organizações conferem poder de decisão aos que dela participam.

Bordenave (1994, p.34) adota a seguinte classificação de participação, partindo do nível mais alto até o mais baixo: 1 - Formulação da doutrina e da política da instituição. 2 - Determinação dos objetivos e estabelecimento das estratégias. 3 - Elaboração de planos,

programas e projetos. 4 - Alocação de recursos e administração de operações 5 - Execução das ações. 6 - Avaliação dos resultados.

Ao observar-se essa classificação, quanto mais alto for o nível de participação, maior o poder de decisão dos participantes. Por outro, Bordenave (1994) observa que, ao se avaliar a participação num grupo ou organização, duas questões são básicas: _Qual é o grau de controle dos membros sobre as decisões? Quão importante são as decisões de que se pode participar? Bordenave (1994, p. 25), conclui que uma sociedade participativa: “[...] seria, então, aquela em que todos os cidadãos têm parte na produção, gerência e usufruto dos bens da sociedade de maneira equitativa. Toda a estrutura social e todas as instituições estariam organizadas para tornar isso possível. Porém, como alerta Lima (2013, p. 75), a democracia “é, por excelência, dialética, não cala o outro, não abafa o problema [...]”. Os conflitos aparecerão no exercício dialético e com eles poderão vir soluções às demandas das classes exploradas. Daí a urgência de uma nova cultura na educação e na escola: cultura da descentralização de poder e esse caminho é também conflituoso. Porque no capitalismo a liberdade é enganosa e interesseira.

Ou seja, “a escola, entendida como instituição social, tem sua lógica organizativa e suas finalidades demarcadas pelos fins político-pedagógicos que extrapolam o horizonte custo-benefício stricto-sensu.” (DOURADO, 1997, p. 924).

Portanto, a finalidade da escola ultrapassa os interesses técnico-ideológicos do Estado. Por isso mesmo a participação precisa ser vista como instrumento de mudança, tendo em vista a realização dos fins da escola pública e o combate à escola estatal. A escola não pode reduzir-se a aparato técnico, burocrático, mas precisa dirigir-se às demandas das camadas sociais, principalmente da classe trabalhadora. A contribuição de Mészáros destaca-se neste momento, quando defende que:

Limitar uma mudança educacional radical às margens corretivas interesseiras do capital significa abandonar de uma só vez, conscientemente ou não, o objetivo de uma transformação social qualitativa. Do mesmo modo, contudo, procurar margens de reforma sistêmica na própria estrutura do sistema do capital é uma contradição em termos. É por isso que é necessário romper com a lógica do capital se quisermos contemplar a criação de uma alternativa educacional significativamente diferente (MÉSZÁROS, 2005, p. 27, grifos nossos).

Há um caminho de saída proposto: romper com a lógica do capital. No entanto, não se pode esquecer que a escola tradicionalmente reprodutora. O exercício da transformação,



portanto, passa pelo desenvolvimento do viés democrático, observando-se os espaços organizacionais criados legalmente.

No entanto, é necessário não esquecer que “o capitalismo não casa com democracia, pois é um noivo que exclui ao invés de incluir, que institui um falso consenso” (LIMA, 2013, p.75). Tal entendimento projeta a necessidade de instrumentalizar aqueles que atuam nas instâncias representativas, tendo em vista a realização da democracia social.

Outro entendimento conceitual sobre participação nos é trazido por Gohn (2003), numa perspectiva do empoderamento das classes populares, em seu texto *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*, destaca: “O que é, afinal, participação? Como é entendida, quais os paradigmas que alicerçam seus diferentes significados, quais suas dimensões e campos de atuação?” (GOHN, 2003, p. 15). Elabora, então, cinco formas distintas de compreender o conceito de participação:

- A participação liberal - reformar a estrutura da democracia representativa ampliando os canais de informação aos cidadãos de modo que eles possam manifestar as suas preferências e ideias antes que as decisões sejam tomadas.
- A participação autoritária atua sobre a integração e controle social da sociedade e da política através de ações definidas de cima para baixo.
- A participação revolucionária representa-se por coletivos organizados em busca de uma autonomia da divisão do poder político, contra as relações de dominação.
- A participação democrática se fundamenta a partir da soberania popular e da participação de movimentos sociais e organizações da sociedade civil.
- A participação democrática radical é uma espécie de fusão entre os modelos de participação democrática e revolucionária.

Pelas tipologias desenvolvidas por Gohn (2003), talvez seja possível compreender os movimentos sociais de resistência que vão às ruas, denunciando as políticas sociais ou a falta delas, a exemplo do que tem ocorrido atualmente nos Estados Unidos com o mote: *Black Lives Matter* (Vidas negras importam).

Nos Conselhos Municipais de Educação no Brasil não se tem percebido movimentos de resistência, antes atuações que demonstram muito mais apoio aos governos estabelecidos

do que luta por demandas e direitos sociais. A soberania popular passa longe dos processos decisórios em diversas instâncias do Estado.

Representatividade

Segundo o Dicionário Online (2020), representatividade é a “qualidade de alguém, de um partido, de um grupo ou de um sindicato, cujo embasamento na população faz que ele possa exprimir-se verdadeiramente em seu nome.” A definição nos parece bem objetiva e aponta para o papel daquele que representa alguém ou alguma instituição/organização. É preciso que o representante atue em nome e em favor da população que o escolheu.

Segundo Bordignon (2008, p.25), os Conselhos de Educação, seguindo sua concepção, deveriam atuar estrategicamente na gestão da educação, “conferindo às políticas educacionais e à sua implementação a continuidade da ação e a representatividade da vontade nacional, acima da rotatividade dos dirigentes e de suas vontades singulares.” Nesse viés, seria de se esperar que a formação dos conselheiros ocorresse nos âmbitos dos movimentos sociais dos quais são representantes e não nos espaços internos onde atuam, sob pena do comprometimento ideológico dessa formação.

Conforme atesta Avritzer (2007, p. 456), o movimento de redemocratização no país, no período entre 1974 e 1988, foi marcado não só pelo restabelecimento da contraposição política, como também pelo aumento na propensão de criação de formas de associações voluntárias e independentes. O argumento para esse desenvolvimento, seria de que os conselhos deveriam ter a missão de facilitar a gestão democrática nos sistemas municipais de educação e ser um defensor dos direitos à educação de qualidade para todos.

A representação da sociedade civil, ainda segundo Avritzer (2007, p. 458), deveria ser por afinidade, ou seja, área da educação define os representantes. Ou seja, só poderiam ser representantes nos conselhos de educação aqueles que têm afinidade com o campo educação e isso lhes daria legitimidade, uma vez que estariam a defender os temas que são comuns entre os que os escolheram.

Raimann e Santos (2018, p. 13), sustentam, nesse contexto, que “o controle social só se dará em condições em que os representantes da população atuem na representação dela e não do poder público.” A dimensão política do controle social está ligada diretamente à mobilização da sociedade para que esta atue nos processos de luta em favor dos direitos



que precisam ser efetivados no campo da educação. Sobre esse aspecto, Lüchmann (2007) destaca:

Assim, pensar a representação no interior destes espaços significa avaliar em que medida estão contribuindo para a democratização via inclusão política e social. Por esta via de entendimento, faz sentido estudar o fenômeno da representação (na participação) tendo em vista compreender, entre outros, quem são estes representantes, como se tornaram representantes. Parte-se do pressuposto de que os perfis, os processos, e os sentidos da representação dependem da trajetória da constituição destas instituições (o tipo de demanda, a origem, os principais atores, os objetivos e a lógica de orientação na constituição destes espaços); dos seus respectivos desenhos institucionais, enquanto conjunto de regras, critérios, espaços, normas, leis, que visam fazer valer e promover o exercício da representação [...]. (LÜCHMANN, 2007, p. 140).

Segundo Raimann e Baraúna (2019, p. 141) é importante que o CME cumpra seu papel de representar o povo a fim de lutar por uma justiça social, no intuito de amenizar as desigualdades e o privilégio da educação brasileira.” Como destaca A representação é dependente tanto da vontade que autoriza o representante a agir em nome de alguém, quanto do julgamento político ou monitoramento do representado⁵ para dar vida a esta criação. É imprescindível compreender que “[...] dar voz à população é dar oportunidade para que as pessoas expressem seus desejos enquanto participantes da sociedade e tenham seus direitos respeitados”. Eis um desafio constante a ser desenvolvido pelos CMEs.

Análise dos dados

Os dados aqui apresentados resultam de pesquisa interinstitucional que envolveu a Universidade Federal de Jataí; Universidade Federal de Uberlândia; Universidade Federal da Grande Dourados; Universidade Federal do Mato Grosso e a Universidade Estadual do Mato Grosso. A articulação foi feita entre os grupos de pesquisa envolvidos em pesquisa financiada pelo CNPq. No Estado de Goiás, um grupo de Pesquisa da Universidade Federal de Jataí, desenvolveu pesquisa coletando dados nos municípios onde havia Conselho Municipal de Educação (CME). Metodologicamente, foram encaminhados aos conselhos formulários via Google Docs., dos quais houve a devolução de 43. O total pode ser considerado significativo, tendo em vista que este tipo de pesquisa não havia sido realizado no Estado. Ressalta-se que antes da coleta de dados o grupo de pesquisa participou de dois Encontros dos CME no Estado, sendo um regional, reunindo 18 municípios e outro de caráter estadual, promovido pela UNCME-Goiás.

Os municípios de Jataí/GO, Rio Verde/GO e Santa Helena de Goiás situam-se no sudoeste do Estado e compõem importante polo de produção, sendo a sua realidade no campo da educação em grande parte representativo da realidade do Estado. Ao todo, em 2019, a população era de 377,407 habitantes, mostrando a força da região.

Estes municípios foram escolhidos em função de sua proximidade e do fato de contarem com Conselho Municipal de Educação. Os dados serão aqui apresentados e analisados segundo as categorias elencadas, tendo em vista facilitar a compreensão do todo.

Todos os três municípios contam com CME. Em Jataí a criação do CME, aconteceu um ano após a publicação da Lei 9396/1996, sendo criado pela Lei nº 1.968/97 de 11 de novembro de 1997 .

Art. 1º- Fica criado o Conselho Municipal de Educação de Jataí, nos termos do art. 162 da Lei Orgânica do Município e seu parágrafo único. Art. 2º- O Conselho Municipal de Educação é órgão normativo, consultivo e fiscalizador do sistema municipal de ensino, composto de educadores e entidades de comprovada contribuição para o ensino de representantes do Conselho Escolar.

Como determina o Art. 2º desta lei, o CME de Jataí é criado com papel normativo, consultivo e fiscalizador. Dá a entender que os aspectos democráticos são muito definidos e limitados nesta lei, uma vez que esse modelo de organização está voltado muito mais para as questões de norma e fiscalização do que para mobilização social e formação política em defesa dos direitos à educação de qualidade social.

Já em Rio Verde, o município passou a contar com o CME também logo no ano seguinte da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº. 9.394, em 1996, tendo sido criado pela Lei nº 3.496 de 14 de maio de 1997. Posteriormente esta lei foi alterada pela Lei nº 3.544 de 11 de agosto de 1997, tendo como objetivo normatizar o sistema municipal como órgão normativo, consultivo, deliberativo, supervisor e fiscalizador de natureza educacional.

Percebe-se que o CME foi organizado com papel mais amplo em relação ao CME de Jataí. Destaca-se que a função consultiva aqui também aparece, visto que os conselhos são frequentemente procurados para orientação em relação a aspectos duvidosos ou que revelem situações novas, como educação no modelo remoto, como em evidência neste período de pandemia mundial.



Em Santa Helena de Goiás - O CME no município de Santa Helena de Goiás foi criado em 2001, pouco tempo antes de ser criado o seu Sistema Municipal de Ensino, pela Lei nº 2041, em 09 de abril de 2001. Assim reza a referida lei no seu “ Art. 1º: Fica criado o Conselho Municipal de Santa Helena de Goiás, órgão público, financiado e administrativamente autônomo, de caráter consultivo e deliberativo acerca dos temas que forem de sua competência.”

Percebe-se uma tendência muito forte dos CMEs em seguir um padrão existente, ou proposto, dando a entender que algumas funções não seriam relevantes, resolvendo-se “enxugar” a lei, deixando fora, por exemplo, as funções de mobilização social; de formação política. Assume-se as funções deliberativa, normativa e fiscalizadora, atendendo, basicamente, ao que o sistema deles exige.

Quanto à composição, fica bastante evidente o detalhe na lei de criação do CME de Santa Helena de Goiás: “O Conselho Municipal de Educação será constituído por 11 (onze) membros, nomeados pelo Chefe do Poder Executivo Municipal”. (Art.2º). Destaque-se que este CME é um dos mais ampliados no sudoeste goiano. Na verdade, onze conselheiros é um número considerado muito bom para municípios do porte de Santa Helena. A maioria dos municípios, segundo a pesquisa demonstrou, contam com 9 conselheiros.

Outro detalhe, porém, que precisa ser explicitado é que estes 11 conselheiros serão todos nomeados pelo executivo. Ora, aí se revela o poder do prefeito, podendo indicar ou “sugerir” nome entre os representados, o que configuraria domínio e controle do Estado sobre a instituição. Diante desse fato, pergunta-se: a quem representarão estes conselheiros? A serviço de quem atuarão nesta instituição?

Esta tipologia expressa a forma como se organizam os CMEs, quais organizações têm o direito de representação nos conselhos. E tal representação exige qualificação, ou seja, os representantes são escolhidos não para representarem a si mesmos ou para atuarem segundo os seus projetos pessoais, mas para defenderem os interesses das instituições que representam.

Neste sentido, um aspecto que chama atenção é que em alguns CMEs a representação da sociedade civil é mínima, com cinco membros, sinalizando que a representação não é vista como algo fundamental em uma organização do Estado. Indica ainda que quanto menor o número de conselheiros, melhor a sua gestão do ponto de vista do governo. Tal aspecto já

sinaliza que o CME pode iniciar suas atividades com o propósito de atuar pró-Estado e não a serviço do social. Em Jataí, conforme o Art. 3º- O Conselho Municipal de Educação é constituído:

[...] por 7 conselheiros, com mandato de 4(quatro) anos, nomeados pelo Prefeito Municipal, com prévia aprovação do Poder Legislativo e indicados pelas seguintes entidades: I- dois representantes da Secretaria Municipal de Educação, sendo incompatível o cargo de conselheiro com o de secretário; II- um representante dos professores municipais pela categoria profissional; III- um representante indicado pelas lideranças comunitárias organizadas; IV- um representante de pais de alunos, integrante do Conselho Escolar, V - um funcionário administrativo de escolas municipais; VI- um representante de diretores das escolas municipais...

Tal representatividade tende em muito a favorecer o executivo, pois somados os dois representantes da SME, um professor municipal, um funcionário administrativo de escolas municipais e um representante dos diretores municipais, o total chega a 5. Estes estão ligados diretamente ao poder do executivo ou da SME, significando que sua atuação dificilmente será contra o executivo. O que conseguiriam os 2 representantes restantes? Destaca-se ainda que destes, um representante é integrante do Conselho Escolar, que facilmente pode ser controlado pela SME. Uma análise simples aponta para um CME a serviço do Estado.

Em Rio Verde, o CME é composto por 15 conselheiros, sendo 2/3 desse total representando a rede pública, e 1/3 a rede privada. Percebe-se que a representatividade é maior, uma vez que aí cabem: Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Estadual de Educação, Sindicato dos Professores da rede pública, diretores do Ensino Fundamental e Infantil da rede pública, Professores da rede pública municipal, Universidade, Diretores da rede pública rural, Ensino Profissional, Educação Especial, Diretores da rede privada, Professores da rede privada, Escola de Pais e EAD. Por sua vez, em Santa Helena de Goiás, em seu Art. 3º, da lei ordinária, trata da nomeação dos membros do CME. Sua composição também abriga 11 membros, com considerável representação.

[...] a) 02 (dois) membros escolhidos pelo Prefeito Municipal; b) 01 (um) representante do Poder Legislativo, escolhido entre servidores, indicados pela Mesa Diretora; c) 01 (um) membro escolhido pelo Sindicato dos Profissionais em Educação de Goiás (SINTEGO); d) 01 (um) membro escolhido pelo Sindicato das escolas Particulares de Goiás (SINEPE); e) 01 (um) membro escolhido pelo colégio de diretoras das escolas municipais; f) 01 (um) membro escolhido pelo movimento comunitário g) 01 (um) membro escolhido entre pais de alunos; h) 01 (um) membro, representando os funcionários Públicos do Município de Santa Helena de Goiás; i) 01 (um)

Vereador, escolhido em votação realizada pelo Plenário do Legislativo Municipal (SANTA HELENA de GOIÁS, 2001).

Percebe-se que predomina o pensamento de que o CME precisa estar composto por representantes do próprio poder executivo ou a ele ligados. Dessa forma, minimizam-se as possibilidades de problemas na atuação do conselho, dificultando a ação do governo. Verifica-se também que ao longo da história dos CMEs referidos, mesmo havendo aumento no número de conselheiros, como no caso de Jataí-GO, Lei 2.519 de 08 de março de 2004, o poder permaneceu centralizado, apenas com um destaque: é vedada a ocupação do cargo de presidente pela/pelo secretária/o municipal de Educação.

Se, por um lado, constatou-se a incorporação da diversidade de representações nos CMEs, por outro, ainda é limitada sua capacidade de articular interesses e demandas dos segmentos da sociedade civil. A questão da representatividade nestes órgãos está diretamente vinculada à da autonomia em relação ao poder público e à da sociedade civil em relação ao governo. (RAIMANN; BARAÚNA, 2019, p. 17).

Assim, percebe-se que os conselhos atuam fortemente pró-Estado, embora a representatividade exija atuação política dos conselheiros em prol das demandas da sociedade civil.

Concordamos com Bordenave (1994, p. 68), quando destaca que “[...] não há participação popular sem informação qualitativamente pertinente e quantitativamente abundante sobre os problemas, os planos e os recursos públicos”. Isso implica gestão que tem a informação e a transparência como projeto permanente, pois somente com a informação a respeito das necessidades, dos problemas reais, dos recursos disponíveis, é que se pode atuar com efetividade e conhecimento. Da mesma forma, é importante ressaltar que a qualidade das informações que são disponibilizadas é fundamental, pois estas podem esconder aqui e ali elementos que não poderiam passar sem o conhecimento dos conselheiros e servidores do CME, até porque “a participação é uma habilidade que se aprende e se aperfeiçoa” (BORDENAVE, 1994, p. 46).

Se os conselhos têm o papel de normatizar, acompanhar, fiscalizar e mobilizar a sociedade tendo em vista os objetivos dos CMEs, então argumenta-se que a formação para a participação precisa ser levada em conta, porque a participação está vinculada ao controle social. É de se questionar a capacidade de conselheiros que não conseguem perceber o que ocorre na esfera pública e sua relação com os direitos dos cidadãos a quem representam. Cabe aqui uma reflexão a respeito da defesa de Arnstein (2020), ao defender



que a participação vai desde a manipulação a mecanismos efetivos de controle das decisões por parte dos cidadãos. Promover, portanto, atuação efetiva é papel destes conselhos, sob pena de se manterem invisíveis à sociedade civil, atuando da forma como o Estado deseja, afinal, predomina a compreensão de que a participação deve ser limitada para não prejudicar a estabilidade do sistema democrático, segundo Pateman (1992).

Analisando o Regimento Interno do CME de Rio Verde, de 14 de abril de 2014, notamos no Art. 1º o CME “tem por finalidades precípua velar pela organização e pelo funcionamento eficaz do Sistema Municipal de Ensino”. Sem dúvida um papel de participação enorme, a considerar que o Sistema não está atrelado ao CME, mas este está vinculado à SME. As responsabilidades e os papéis se confundem. E neste caso, como seria possível atingir o propósito levantado por Bordignon (2008, p.25), ao afirmar que os objetivos do CME devem estar “acima da rotatividade dos dirigentes e de suas vontades singulares.”

Essa mesma finalidade precípua do CME está presente no Regimento do conselho de Santa Helena de Goiás, inclusive com as mesmas palavras, supostamente indicando uma cópia de algum outro regimento, em detrimento de uma construção textual que represente a realidade do município. Portanto, o problema antes indicado se multiplica na região, apontando para uma questão relevante: referente à participação, como os CMEs construíram o Regimento Interno? As bases foram ouvidas? Em que medida houve a participação efetiva, considerando a representatividade, conforme o conceito de Bordenave (1994, p. 25): “Qual é o grau de controle dos membros sobre as decisões? Quão importante são as decisões de que se pode participar?”

Retomamos aqui a defesa de Lüchmann (2012, p. 67), quando declara: “nessa perspectiva, antes de serem medidos pela quantidade dos indivíduos participantes, esses processos devem ser avaliados pela natureza e pela qualidade de representação democrática alcançada”. Assim, o CME carece de avaliar qual a qualidade da representação que lhe interessa ou, melhor dizendo, que interessa aos representados.

Enquanto isso, no Regimento Interno do CME de Jataí temos no Art. 3º, Incisos: V e VI: que é papel do CME “envidar esforços para melhorar a qualidade e elevar os índices de qualidade do processo ensino-aprendizagem; contribuir para definição de uma política municipal de educação”. Este destaque aponta para ações nas quais os eleitos precisam atuar, participando ativamente, representando seus eleitos, ouvindo-os em relação às suas



necessidades. Melhorar a qualidade da educação e elevar os índices de qualidade são dois objetivos que podem se tornar contrários, ou, ao menos, rivalizarem, uma vez que índices não consideram necessariamente qualidade social da educação.

Os desafios, portanto, estão postos aos conselhos.

Considerações finais

Neste momento, a título de finalização deste texto, algumas considerações são importantes. Desde o início da história dos conselhos no Brasil, a tendência que se estabeleceu no interior deles, é de que estes conselhos servem ao Estado e por isso os conselheiros, não raras vezes demonstram entender que o seu papel é trabalhar pelo Estado e não pela sociedade civil.

Não menos importante é considerar que a formação dos conselheiros que compõem os CMEs no Brasil são professores, mas esse detalhe não garante que as lutas pelo direito dos trabalhadores em educação e da sociedade civil sejam asseguradas.

Questões são levantadas em relação ao papel que os conselhos desempenham e fica demonstrado, embora levemente, que estes são mais uma instituição chamada democrática, embora internamente a democracia não reine e externamente os processos democráticos nas escolas não se efetivem no sentido de expressarem os desejos da comunidade escolar.

É igualmente importante perguntar: os conselhos mudaram o quê? Interferiram nas políticas educacionais e nas relações entre Estado e sociedade? Em relação à representatividade, seria de esperar que a área da educação estivesse bem representada nos CMES no sentido do vínculo estabelecido entre os representantes e os interesses de seus representados.

Referências

ARNSTEIN, S.R. *Uma escada da participação cidadã*. 2002. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/8464/mod_resource/content/1/escada_de_participacao.pdf. Acessado em: 11 jun. 2020.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, vol. 50, no. 3, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/dados/v50n3/01.pdf>. Acessado em: 11 jun. 2020.

BARAÚNA, F.A. *Os conselhos municipais de educação no sudoeste goiano e a perspectiva democrática*. 135f, 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) Programa



de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás – UFG. Universidade Federal de Goiás, Jataí, 2019. Disponível em: encurtador.com.br/bluG9. Acesso em: 06 jun. 2020.

BORDENAVE, J. E. D. *O que é participação*. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORDIGNON, G. A Natureza dos Conselhos Municipais de Educação. Curso de Formação de Conselheiros Municipais de Educação. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Universidade Federal de Santa Catarina. In: *Caderno 1. O Contexto de Atuação, Natureza e Organização dos Conselhos Municipais de Educação*. Brasília. 2008. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_cad1.pdf. Acessado em: 20 jun.2020.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 jan. 2001.

BRONSTEIN, M. M., FONTES FILHO, J. R., PIMENTA, G. A. Organização dos Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil. *Interações*, v. 18 (1), 89-102, 2017. Campo Grande, MS, Brasil. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/inter/v18n1/1518-7012-inter-18-01-0089.pdf>. Acessado em: 20 jun.2020.

CURY, C.R.J. Os Conselhos de Educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N.S.C.; AGUIAR, M.A.(Orgs.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000. p. 43-60.

DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo; Paz e Terra, 2002, p. 9-15.

Dicio - *Dicionário Online de Português*. Disponível em: <https://www.dicio.com.br>. Acessado em: 15 jun.2020.

DOURADO, L.F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, Out. 2007. Disponível em: encurtador.com.br/ansAN. Acessado em 05 mai.2020.

FONSECA, L.S. *Os conselhos gestores e a formulação, execução e fiscalização de políticas públicas: o caso do cedca/PR*. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). Universidade Federal do Paraná, 2013.

GOHN, M.G. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2003.

GURGEL, C.; JUSTEN, A. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 47(2):357-378, mar./abr. 2013.



JATAÍ. Prefeitura Municipal. *Lei nº 1968/97 de 11 de novembro de 1997*. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação. Disponível em: <http://sislegis.camarajatai.go.gov.br/portal/downloadFile.pdf?sv=2&id=184>. Acesso em: 1 jun.2020.

LIMA, A.B. (Org.). *Qualidade da Educação Superior – O Programa REUNI*. Jundiaí: Paco Editorial, 2014.

LIMA, A.B. Adeus à Gestão (Escolar) Democrática. In: SCAFF, E.A.S.; LIMA, P.G.; ARANDA, M.A.M. *Política e Gestão da Educação Básica: desafios à alfabetização*. Expressão e Arte Editora: São Paulo, 2013.

LÜCHMANN, L.H.H. *Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações*. *Rev. Sociologia Política*, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 59-80, out. 2012.

LÜCHMANN, L.H.H. *A representação no interior das experiências de participação*. *Lua Nova*, São Paulo, 70: 139-170, 2007.

MÉSZÁROS, I. *A Educação para Além do Capital*. São Paulo: Boitempo, 2005.

MONLEVADE, J.A. A importância do Conselho Municipal de Educação na elaboração, implantação e acompanhamento da execução do Plano Municipal de Educação. *Pró-Conselho*. Disponível em: <http://www.deolhonosplanos.org.br/biblioteca/>. Acesso em 10 jun. 2020.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PORTAL MEC, sitio SEB. Disponível em: <http://portalmec.gov.br/seb>. Acesso em 10 jun. 2020.

RAIMANN, A.; BARAÚNA, F.A. Conselho municipal de educação e a gestão democrática em municípios goianos. *REAE - Revista de Estudos Aplicados em Educação*, v. 4, n. 8, jul./dez. 2019. Disponível em: https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_estudos_aplicados/article/view/6401/2906. Acesso em 10 jun. 2020.

RAIMANN, A.; SANTOS, F. Estado, democracia e os conselhos municipais de educação. *Revista Educere Et Educare*, Vol. 13, N. 27, jan./abr. 2018. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/educereteducare/article/view/17987>. Acessado em 10/06/2020.

RIO VERDE. Prefeitura Municipal. *Lei nº 355 de 12 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre a criação do Conselho de Controle Social. Rio Verde -GO: Poder Executivo, 1998.



SANTA HELENA DE GOIÁS. Prefeitura Municipal. *Lei nº 2041 de 09 de abril de 2001*.
Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação.

SANTOS, J.N.; CASTRO, J.P.; PINHEIRO, L.I.F. Conselhos municipais como instrumento de controle social: subsídios à construção de um modelo de análise para avaliação da efetividade, *Revista Caribeña de Ciencias Sociales* (julio 2016). Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/caribe/2016/07/control-social.html>. Acessado em: 20/05/2020.

TEIXEIRA, Lúcia Helena G. “Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino”. In: *Cadernos de Pesquisa*, v. 34, n. 123, set./dez. 2004, p. 691-708.



