



PARTICIPAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: UM ESTUDO SOBRE O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ

LUÍZA CASSIANO RANGEL* E LUDMILA GONÇALVES DA MATTA **

Resumo: A partir da Constituição de 1988, ocorre no Brasil o processo de descentralização. No campo da educação, esse processo tornou-se um imperativo e os municípios passaram a ter autonomia para gerir um sistema próprio de educação básica, apoiado no princípio da participação; dessa forma, foram instituídos os Conselhos Municipais de Educação (CME). O presente estudo pretende avaliar o perfil, a composição, as atribuições, as funções e a atuação do CME de Campos dos Goytacazes-RJ. O trabalho foi realizado a partir de um levantamento bibliográfico da aplicação de um *survey* a um total de 10 conselheiros dos 14 membros efetivos. Contou também com entrevistas com a secretária executiva e com o presidente do Conselho, além da observação participante das reuniões do CME. Constatamos que o CME de Campos dos Goytacazes é um Conselho bem estruturado e organizado. Entretanto, apesar de este ser um espaço privilegiado de participação da sociedade civil, ele não tem sido utilizado de forma plena para a proposição, o debate e o aperfeiçoamento das políticas públicas, servindo na maioria dos casos como espaço para ratificar a atuação do poder executivo.

Palavras-chave: Conselho. Educação. Descentralização. Participação.

Participation, decentralization, and social control: a study on the Municipal Education Council of the municipality of Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro State, Brazil

Abstract: Since the 1988 Constitution, the process of decentralization has been underway in Brazil. In the education field, this process became imperative, and municipalities became autonomous to manage their own basic education system founded on the principle of participation; accordingly, the Municipal Education Councils (CME, abbreviation in Portuguese) were instituted. The purpose of this study is to evaluate the profile, composition, attributions, functions, and performance of the CME in the municipality of Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro State, Brazil. The research was based on a bibliographic survey of the application of a questionnaire to ten advisors of the 14 permanent members. It also included interviews with the Executive Secretary and the Chair of the Board, as well as participant observation of the CME meetings. It was found that the CME in Campos dos Goytacazes is a well-structured and organized Council. Despite the fact that it is a privileged space for civil society participation, it has not been

used to the full for the proposition, debate, and enhancement of public policies, serving in most cases as a space to ratify the actions of the executive power.

Keywords: Council. Education. Decentralization. Participation.

* Doutoranda em Planejamento Regional e Gestão de Cidades – Universidade Candido Mendes. Mestre em Planejamento Regional e Gestão de Cidades/UCAM. E-mail: lucran@gmail.com

** Doutora em Sociologia Política – Universidade Estadual do Norte Fluminense.

Professora do Programa de Mestrado e Doutorado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades – Universidade Candido Mendes. E-mail: ludmatta@yahoo.com.br

1 INTRODUÇÃO

A partir da constituição de 1988, o processo de descentralização tomou conta da arena institucional brasileira. No campo da educação esse processo tornou-se um imperativo e, por meio das legislações, os municípios passaram a ter autonomia para gerir um sistema próprio de educação básica. O principal argumento para esse processo de descentralização centra-se no pressuposto que a gestão municipal é mais eficiente por estar mais próxima do beneficiário e, dessa forma, o controle social seria mais eficaz. Assim, a ideia de descentralização vem associada à de participação.

Respaldados nos princípios da gestão democrática e participativa, os Conselhos Municipais de Educação (CME) são importantes arenas de debate e representatividade dos diferentes segmentos da sociedade. Dito isto, espera-se que suas funções consultivas, deliberativas, normativas e fiscalizadoras atuem para fortalecer os Sistemas Municipais de Ensino e elevar a qualidade da educação pública municipal.

Em contrapartida, estudos como o de Arretche (1996) têm contribuído para desvincular essas associações positivas automáticas que foram estabelecidas nos anos 80 e que não se sustentam empiricamente, visto que alguns estudos de caso têm demonstrado que a existência do conselho por si só não é indicativo para bons resultados na qualidade da educação. Dessa forma é que nos propomos realizar esse estudo, em que objetivamos compreender a atuação do CME do município de Campos dos Goytacazes, visto que esse município tem ocupado as últimas colocações no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) dentre os 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro.

O presente estudo pretende avaliar o perfil, a composição, as atribuições, as funções e a atuação do CME, com vista a examinar se o mesmo reflete a sociedade a qual representa, além de considerar a sua força como órgão participativo. Procura investigar ainda a qualidade das disputas travadas no interior do CME e se estas extrapolam suas fronteiras para repercutir no ambiente político-societal e político-institucional de forma mais ampla.

O trabalho foi realizado a partir de um levantamento bibliográfico e também a partir da aplicação de um *survey* a um total de 10 conselheiros dos 14 membros efetivos. O levantamento empírico contou também com entrevistas realizadas com a secretária executiva e com o presidente do Conselho, além da observação participante das reuniões do CME de Campos dos Goytacazes.

2 A POLÍTICA EDUCACIONAL E OS CAMINHOS DA DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

A história da Educação no Brasil está diretamente ligada a Portugal, no período ainda colonial, quando congregações religiosas estabeleceram em várias regiões do país importantes instituições de ensino. Com isso, muitos educadores dos Estados Unidos e Europa vieram lecionar no Brasil contribuindo com novas visões filosóficas e políticas, ganhando destaque o positivismo francês.

No período colonial, não havia a preocupação em organizar um sistema de ensino para a população. A educação não era prioridade do governo nessa época. Apesar da valorização da educação ter ganhado adeptos durante o Império e a Primeira República, ainda não existia uma infraestrutura do Estado "preparada para atender às exigências mínimas das poucas instituições educacionais para a elite governante da época e, muito menos, para planejar e dirigir as escolas destinadas à educação popular" (SANDER, 2007, p. 424).

Com isso, muito brasileiros iam estudar nos centros universitários portugueses, mais especificamente em Lisboa e Coimbra, destinos prediletos para a formação científica e cultural desses brasileiros.

A partir de 1920, movimentos políticos e culturais reivindicavam reformas cívica e ética da sociedade brasileira que culminaram na Revolução de 1930 e na Segunda República. Toda essa efervescência intelectual materializou-se no Manifesto dos Pioneiros da Educação em 1932 evidenciando que as iniciativas educacionais anteriores haviam sido fragmentadas e, nesse sentido, apontava para a necessidade de criar-se um sistema nacional de organização escolar mais atual e afinado às necessidades do país. Pode-se afirmar que a Constituição de 1934 e a proposta de Plano Nacional de Educação (PNE) de 1937 são tentativas de unificação das políticas educacionais do país. Da mesma forma a Constituição de 1946, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1961 e o PNE de 1962 também tentaram traduzir essa iniciativa. Vale destacar que alguns signatários do Manifesto dos Pioneiros estiveram presentes em todos esses momentos, evidenciando o início de uma maior participação na elaboração das políticas educacionais no país.

A nova Constituição em 1967 conferiu à União a atribuição de elaborar Planos Nacionais de Educação e Saúde, e, no tocante à educação, foi repassada ao Ministério da Educação e Cultura (MEC) a incumbência de elaborar e encaminhar ao Congresso Nacional, uma vez que nos oito primeiros anos do regime militar, muitas propostas de planejamento na área educacional não foram adiante por questões de conflito entre os técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o MEC. Enquanto o MEC preparava o PNE, o Ministério do Planejamento preparava o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) para o triênio 1968-1970 que envolvia diretrizes e ações na área educacional, já que esse ministério, quando criado, passou a ver a educação como forma de promover o desenvolvimento do país. Com isso, o PED foi implantado e o PNE não foi aprovado.

Os anos 70 foram marcados pelos primeiros Planos Nacionais de Desenvolvimento – PND (1972-1974; 1975-1979; 1980-1985) – e por Planos Setoriais de Educação e Cultura, para os mesmos períodos dos PND, que refletiam na educação a política nacional da época, pois seguiam as diretrizes designadas nos PND.

O primeiro PND da Nova República – I PND/NR 1986-1989 – não previa a elaboração de planos setoriais, pois as políticas setoriais estavam contidas em seu texto. Ao final dos anos 80, uma nova ideologia passa a predominar e faz com que os atores sociais assumam o papel de sujeitos na construção dessa nova história, culminando em uma nova Constituição reflexo dessa nova concepção, participação social, corresponsabilidade e compromisso da sociedade.

A Constituição federal de 1988, em vigor até os dias atuais, teve um relevante papel nesse cenário, quando universalizou a Educação Básica e definiu o regime de colaboração entre os entes federados na oferta dos níveis de ensino. Com isso, favoreceu a descentralização da gestão educacional possibilitando a criação de políticas de governo e não de Estado que continuou a pulverizar o ideal de sistematizar a educação no país a partir de um ideal democrático e participativo.

Esse processo de descentralização, fortalecido com a Constituição federal de 1988, que outorgou os municípios como entes federados autônomos, visava atender às orientações dos organismos internacionais, às novas demandas e aos princípios da gestão geracional que precisavam demonstrar resultados, ou seja, "atender aos reclames mercadológicos enfatizando a produtividade, a eficiência e a qualidade total" (BARRETTO NETO; MENEZES, 2012, p. 6). Nesse cenário e diante da publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei Federal Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a municipalização do ensino é estimulada e o discurso descentralizador ganha amplitude. Cria-se também o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), através da Lei Federal Nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que tem por finalidade financiar a educação garantindo uma melhor redistribuição de recursos destinados à manutenção e desenvolvimento da educação no país. Os recursos são distribuídos tendo como base o Censo Escolar do ano anterior e pelo menos 60% desses recursos devem ser aplicados na remuneração dos professores. A referida lei ainda impõe que o acompanhamento e controle social do fundo devem ser exercidos

por conselhos constituídos pelos diversos segmentos da comunidade escolar, nas três esferas de governo.

3 A EDUCAÇÃO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ

O Município de Campos dos Goytacazes está situado na região norte do Estado do Rio de Janeiro, sendo o maior município fluminense em área territorial com 4.026.696 km² e uma população em 2015 estimada de 483.970 habitantes (IBGE, 2015). Sua posição estratégica, entre as capitais do Estado do Rio de Janeiro e do Estado do Espírito Santo, abrange o norte e o noroeste do Estado além do sul capixaba. Está a aproximadamente 280 km da cidade do Rio de Janeiro (capital do Estado) e a 250 km de Vitória, capital do Espírito Santo.

Por ser o maior município das regiões norte e noroeste fluminense, Campos ocupa um papel de grande relevância para o desenvolvimento do interior do Estado. É uma cidade com inúmeras fontes de oportunidades em diversas atividades setoriais, desde o setor primário até o terciário, além dos setores sucroalcooleiro e petrolífero, que sustenta não só a condição de vida de diversos municípios, mas também da administração pública municipal que, por sua vez, recebe uma arrecadação vultosa dos chamados *royalties* de exploração do petróleo.

A imagem que se projeta da cidade é de que dispõe de elevado desenvolvimento econômico e social impulsionado pelo montante de recursos financeiros destinados ao município, fundamentalmente os royalties e participações especiais decorrentes das atividades petrolíferas na Bacia de Campos, que motiva diversas pessoas a um êxodo regional rumo à cidade.

Apesar dessa imagem de prosperidade, o município não demonstra uma oferta de serviços públicos nos padrões de qualidade que os recursos financeiros poderiam promover. Especialmente na área educacional tem deixado a desejar tanto na oferta de vagas, quanto na qualidade oferecida. A Tabela 1 apresenta os dados de matrícula em 2014 segundo o Censo Escolar.

Tabela 1 – Alunos Matriculados em Campos dos Goytacazes - RJ na Dependência Administrativa Municipal (incluída a educação especial) em 2014.

Município	Educação Infantil		Ensino Fundamental		EJA Presencial
	Creche	Pré-escola	Anos Iniciais	Anos Finais	Fundamental
CAMPOS DOS GOYTACAZES	7.747	7.029	27.127	7.529	3.226

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir dos dados do Censo Escolar (INEP, 2014a).

Utilizando os dados do Censo 2010 como referência, existia em Campos dos Goytacazes um total de 139.613 de pessoas com idade entre 0 e 17 anos. Mantendo a proporção de oferta de matrículas municipais (aproximadamente 46% do total da educação básica), o município deveria arcar com mais de 64 mil matrículas. Segundo a Tabela 1, ele foi responsável por 52.658 matrículas em 2014. O que demonstra claramente o *déficit* na quantidade de vagas ofertadas na rede municipal.

A atual gestão municipal (2012-2016) tem feito reformas e ampliado a rede de escolas municipais, mas essa oferta ainda está muito aquém da necessidade. Não obstante o grande montante de recurso que Campos recebe (em 2014, conseguiu em *Royalties* e Participações Especiais R\$ 1.208.366.996,05 (INFO ROYALTIES, 2015), o município não é exemplo em qualidade de vida. Os indicadores de qualidade da educação sinalizam para graves problemas na área. Em 2011, a rede municipal de ensino de Campos dos Goytacazes ficou em último lugar no Estado no IDEB nas séries iniciais e com a 5ª pior nota nas séries finais, alcançando o 67º lugar dos 77 avaliados. Em 2013, ficou no antepenúltimo lugar nas séries iniciais e nos anos finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano), o município subiu para a 62ª colocação, mas essa suave melhora não é motivo de comemoração, uma vez que o município não atingiu a meta estabelecida para esse segmento, além de decrescer sua nota de 3,4 para 3,3, distanciando-se ainda mais da meta que era de 3,5 para 2013 (INEP, 2014b).

Desde a implantação do IDEB, o município tem demonstrado um índice baixo e tampouco tem avançado para conseguir atingir as metas propostas. Percebe-se que esses resultados ganham notoriedade durante a campanha eleitoral, quando são utilizados como propaganda pelos que obtêm bons resultados e pela oposição, para questionar o candidato à reeleição ou ainda o candidato apoiado pela atual gestão. Diante dos resultados campistas, eles são sempre apropriados pela oposição, que recebe justificativas de baixos índices por causa de gestões anteriores e distorção série-idade, ou seja, o quesito fluxo.

A rede municipal de educação em Campos dos Goytacazes compreende 241 escolas; dessas, 127 encontram-se na área rural, ou seja, mais da metade. Fato compreensível devido à grande extensão territorial do município. De acordo com o Sistema de Consulta a Matrícula do Censo Escolar, as matrículas municipais correspondem a 41% do total de matrículas no município (INEP, 2014a).

Os investimentos em educação têm aumentado gradativamente a cada ano e, em 2014, atingiu aproximadamente R\$ 7.000,00 (sete mil reais) anuais por aluno – valor acima da média nacional e acima da média dos valores anuais de referência do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) 2015 que são inferiores a R\$ 3.000,00 (três mil reais) por aluno.

Alguns autores como Saviani (2007), Dourado (2007), Oliveira (2014), Menezes Filho (2015), além do PDE e PNE 2014-2024 têm evidenciado a importância em elevar os gastos com educação como primordiais para a elevação da qualidade da educação no país. No entanto, apesar dessa vinculação econômica à questão da qualidade, essa relação não se reflete em Campos, que proporciona um alto investimento por aluno, e seus resultados nos índices que buscam mensurar a qualidade da educação ainda se revelam abaixo do esperado.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O trabalho foi realizado a partir de um levantamento bibliográfico e de uma pesquisa empírica realizada no CME. A pesquisa empírica foi realizada a partir de duas abordagens: uma qualitativa (entrevista e observação participante) e outra quantitativa (*survey*). Buscando a interação entre os dados obtidos com a aplicação do *survey* realizamos observação participante e também entrevistas. Os dados quantitativos foram analisados, tendo como pano de fundo as informações coletadas na pesquisa qualitativa, o que contribuiu para uma melhor interpretação dos mesmos.

O *Survey* foi aplicado a 10 dos 14 Conselheiros em exercício no período da pesquisa. As perguntas foram divididas em seis blocos de acordo com os objetivos propostos: bloco 1- identificação; bloco 2- lei de criação, regimento interno e legislações; bloco 3- estrutura; bloco 4- composição do conselho; bloco 5- dinâmica de funcionamento e bloco 6- secretaria executiva.

As entrevistas foram realizadas com a secretária executiva e com o presidente do Conselho com perguntas semiestruturadas norteadas pelas informações coletadas no *survey*.

Utilizou-se também a observação participante, o que de acordo com May (2004, p. 181) possibilita aos pesquisadores “‘racionalização reflexiva’ da conduta, ou seja, a interpretação e a aplicação contínuas de novos conhecimentos pelas pessoas (incluindo eles mesmos) nos seus ambientes sociais como um processo permanente”. Foi, portanto, a partir dessa abordagem que pudemos analisar os discursos dos conselheiros durante as reuniões nas quais os pesquisadores participaram. Os pesquisadores participaram de cinco reuniões do CME de Campos dos Goytacazes. Essa quantidade pode ser justificada por Goldenberg (2004, p. 50) como uma substituição “pela intensidade, pela imersão profunda”.

5 O CME DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

Assim como a maioria dos Conselhos Municipais de Educação do país, o CME de Campos dos Goytacazes - RJ foi criado em 1997. Nesse mesmo ano houve um aumento súbito na criação de CME, respaldados na Constituição Federal de 1988 e fortemente atrelados às exigências da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, que facultou aos municípios criarem seus próprios Sistemas Municipais de Ensino, emparelhando “ao argumento da participação, como meio de legitimação dessa demanda por ampliação do poder local em relação à educação” (DUARTE; OLIVEIRA, 2012, p. 246). Ou seja, a LDB proporcionou uma autonomia na gestão educacional do município, com a condição de que a sociedade civil fosse consultada, além de chamada a participar e apreciar as decisões.

A Lei Municipal nº 6.347, de 20 de junho de 1997 cria o CME de Campos dos Goytacazes. Entretanto, apesar da institucionalização da instância participativa, relatos de conselheiros à época afirmam que as reuniões aconteciam quando alguma matéria precisava ser apreciada pelos membros do conselho, via demanda da Secretaria Municipal de Educação Cultura e Esporte – SMECE. Nesse período o CME não tinha uma sede própria e funcionava numa sala dentro da SMECE. Era composto por nove membros, sendo dois representantes do Poder Público Municipal indicados pelo prefeito e os outros sete representavam “entidades legalmente constituídas, com atuação do Município”, capazes de congregar “usuários, Entidades Mantenedoras do Ensino e Profissionais da Educação” (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 1997).

Em 1996, com a indicação da LDB para criação dos Sistemas Municipais de Ensino (SME) e com a designação da aprovação do mesmo, via Conselho Municipal de Educação, conforme aponta o Art. 2º da LDB "participar da formulação da política de educação do município", o município de Campos dos Goytacazes instituiu o CME com vista a criação do SME, sendo essa uma das primeiras atribuições do CME no município.

Percebe-se que a criação do CME em Campos dos Goytacazes ocorreu para uma finalidade burocrática e específica de ratificar as decisões do executivo municipal e não de um amadurecimento da sociedade e sua ânsia por participar das deliberações.

A LDB sustenta um modelo de gestão educacional municipal baseado no princípio de autonomia político-administrativo. Por isso, a legislação federal da área educacional não obriga a criação de CME e defende que a criação de CME bem como a opção por sistemas próprios de ensino devam resultar de uma construção política e não de decisão discricionária, como observamos nesse momento de constituição do CME de Campos dos Goytacazes.

A partir de 2005/2006 o CME passou a ter uma sede própria onde hoje funcionam, além do Conselho Municipal de Educação, mais dois conselhos: o Conselho de Alimentação Escolar e o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação. A chegada de alguns técnicos nesse período para atuar no funcionamento das demandas municipais e federais que surgiam, fez com que houvesse a necessidade de reestruturação de suas atividades, o que culminou com a criação do “novo” conselho. Desde então, mais organizado e sistematizado, com reuniões regulares, demandas e procedimentos bem definidos.

O Novo Conselho Municipal de Educação foi criado a partir da Lei nº 7.947, de 17 de outubro de 2007, publicada no Diário Oficial do Município do dia 20 de outubro de 2007, mesmo dia em que foi publicado também o projeto de lei que instituiu o Novo Sistema Municipal de Ensino do município. Como exigência legal para aprovar o Sistema de Ensino próprio, era necessária que o CME participasse da discussão e elaboração para promover a participação social, “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”, finalidade esta descrita no § 2º do Art. 2º do Regimento Interno, aprovado em 25 de outubro de 2007.

A estrutura básica do Conselho Municipal de Educação compõe-se de:

- 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 e Médio.
 - c) Câmara de Legislação, Planejamento e Normas.

Vale ressaltar que consta no regimento interno os direitos e deveres dos conselheiros e as atribuições de cada cargo que compõe sua estrutura, inclusive as competências do setor de arquivo e protocolo, do conselho pleno e das câmaras.

Ainda segundo o regimento, o artigo 4º prevê reuniões de fevereiro a dezembro em cronograma próprio elaborado anualmente e entregue aos Conselheiros e quando o Presidente

convocar. As convocações são feitas por meio de ofício e publicação no Diário Oficial. É possível acompanhar o calendário de reuniões no *site* e constatar que elas ocorrem regularmente, mas não como previsto no regimento, pois no mês de agosto não costuma haver plenárias.

A elaboração da pauta para as reuniões plenárias é competência do Presidente em conjunto com o Secretário Executivo, porém, qualquer um pode sugerir alguma matéria que julgue importante ser apreciada. Ao questionar os conselheiros sobre quem propõe a pauta de discussão das reuniões ordinárias, 60% acreditam ser só o Secretário Municipal ou só o Presidente/Coordenador do Conselho que as propõe. Não observamos durante o período da pesquisa nenhuma proposição de pauta por parte dos conselheiros.

5.1 A COMPOSIÇÃO DO CME

Para que o ideal de participação alcance êxito é necessário que governo e sociedade possam debater de forma equilibrada. Com isso, o princípio de paridade deve ser entendido para além do equilíbrio quantitativo de membros do governo e sociedade civil. A representatividade dos diversos segmentos sociais, territoriais e governamentais precisa garantir uma efetiva igualdade de condições entre participantes e, portanto, ser analisado também qualitativamente, uma vez que a "disparidade de condições de participação entre os membros do governo e os advindos da sociedade civil é grande" (GOHN, 2001, p. 180). Os representantes governamentais geralmente trabalham nas atividades do conselho durante seu período de expediente de trabalho normal-remunerado, onde têm acesso aos dados, informações e infraestrutura, além de estarem habituados com a linguagem tecnocrática. O mesmo não ocorre, necessariamente, com os representantes da sociedade civil, gerando uma desproporção nas forças internas do conselho.

Atualmente, o CME é composto por 14 membros titulares e igual número de suplentes. Desses, 7 representam o poder público e os outros 7, a sociedade civil. Esses membros devem residir no município, ter disponibilidade e interesse em estudar legislação e prática educacional.

Podemos observar no Quadro 1 que o CME é um conselho paritário, apesar de não excluir a possibilidade de interferência da SMECE na escolha dos demais membros através da influência dentro das instituições que representam a sociedade civil, principalmente quando averiguamos que metade dos conselheiros foi escolhidos para representar sua organização de forma direta, ou seja, pelo presidente da instituição ou pelo prefeito/secretário municipal. Por isso, alguns analistas acreditam que os mandatos dos conselheiros não devem coincidir com o mandato dos prefeitos, e sugerem desassociar dos períodos dos mandatos municipais para que sejam mais independentes.

Quadro 1 – Representação dos Conselheiros Municipais de educação.

REPRESENTANTES DO PODER PÚBLICO	REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL
Um representante da Secretaria Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes*;	Um representante do Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino - SINEPE**;
Um representante da Câmara Municipal de Campos dos Goytacazes**;	Um representante do Sindicato dos Professores das Escolas Particulares de Campos - SINPRO**;
Um representante da Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima – FCJOL**;	Um representante da Federação das Associações de Moradores e Amigos de Campos - FAMAC**;
Um representante da Fundação Municipal da Infância e da Juventude - FMIJ**;	Um representante da Associação de Pais de Alunos de Escolas Municipais**;
Um representante dos Diretores de Escolas Públicas Municipais que contemplem: Educação Infantil, Ensino Fundamental 1º e	Um representante do Fórum Interinstitucional dos Dirigentes do Ensino Superior de Campos dos Goytacazes - FIDESC**;

* Conselheiros indicados pela Secretaria Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes.

** Conselheiros indicados pelas suas respectivas instituições/entidades.

2º segmentos (Regular e Educação de Jovens e Adultos - EJA)*;	
Um Pedagogo, exercendo a função de Orientador Pedagógico, na Rede Municipal de Ensino*;	Um representante do Sindicato dos Profissionais Servidores Públicos Municipais - SIPROSEP**;
Um representante do Conselho Municipal de Alimentação Escolar - CAE*.	Um representante do Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação - SEPE**;

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei Municipal nº 7.947, de 17 de outubro de 2007.

Apesar de constar no Regimento Interno do CME que os conselheiros são indicados pela SMECE ou por suas respectivas instituições, a forma como são escolhidos para essa indicação pode interferir no processo decisório. De acordo com o nosso levantamento apenas um conselheiro afirmou ter sido escolhido em assembleia de sua entidade; 4 em reunião da direção de sua instituição e como já afirmamos anteriormente, 5 foram indicados diretamente pelo prefeito/secretário municipal ou pelo presidente da instituição a qual representa.

5.2 AS ATRIBUIÇÕES E FUNÇÕES DO CME

As funções do CME de Campos dos Goytacazes definidas pelo art. 2º do Regimento Interno compreendem as quatro principais funções dos Conselhos Municipais (consultiva, deliberativa, normativa e fiscalizadora) além de outras três, a saber: propositiva, avaliativa e de assessoramento. Esse mesmo regimento deveria descrever o que envolve cada uma dessas funções, mas não o faz. Contudo, descreveremos abaixo, em linhas gerais, o que seriam essas funções:

Normativa – entende-se por elaborar normas complementares às nacionais, para a autorização de funcionamento das escolas públicas municipais, particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas de educação infantil do município, além de diretrizes para o sistema de ensino.

Consultiva – funciona geralmente por meio de pareceres aprovados pelo colegiado, respondendo a consultas do governo ou da sociedade, referentes aos projetos e programas educacionais, assim como experiências pedagógicas inovadoras. Responde também a consultas acerca de legislação pertinente, acordos, convênios e propõe medidas, tendo em vista o aperfeiçoamento da educação pública municipal.

Deliberativa – assim entendida na medida em que a lei atribui ao Conselho a elaboração do seu Regimento e do Plano de Atividades; a aprovação de regimento e estatutos; legaliza cursos e delibera sobre o currículo escolar. O CME também toma medidas para melhoria do rendimento escolar e busca diferentes estratégias de articulação com a comunidade.

Fiscalizadora – ocorre quando o Conselho reveste-se da competência de acompanhar, examinar, sindicat e avaliar o desempenho do sistema municipal de ensino, assim como as experiências pedagógicas.

Propositiva – aprecia questões referentes a cada tema e propõe soluções que serão submetidas à Plenária.

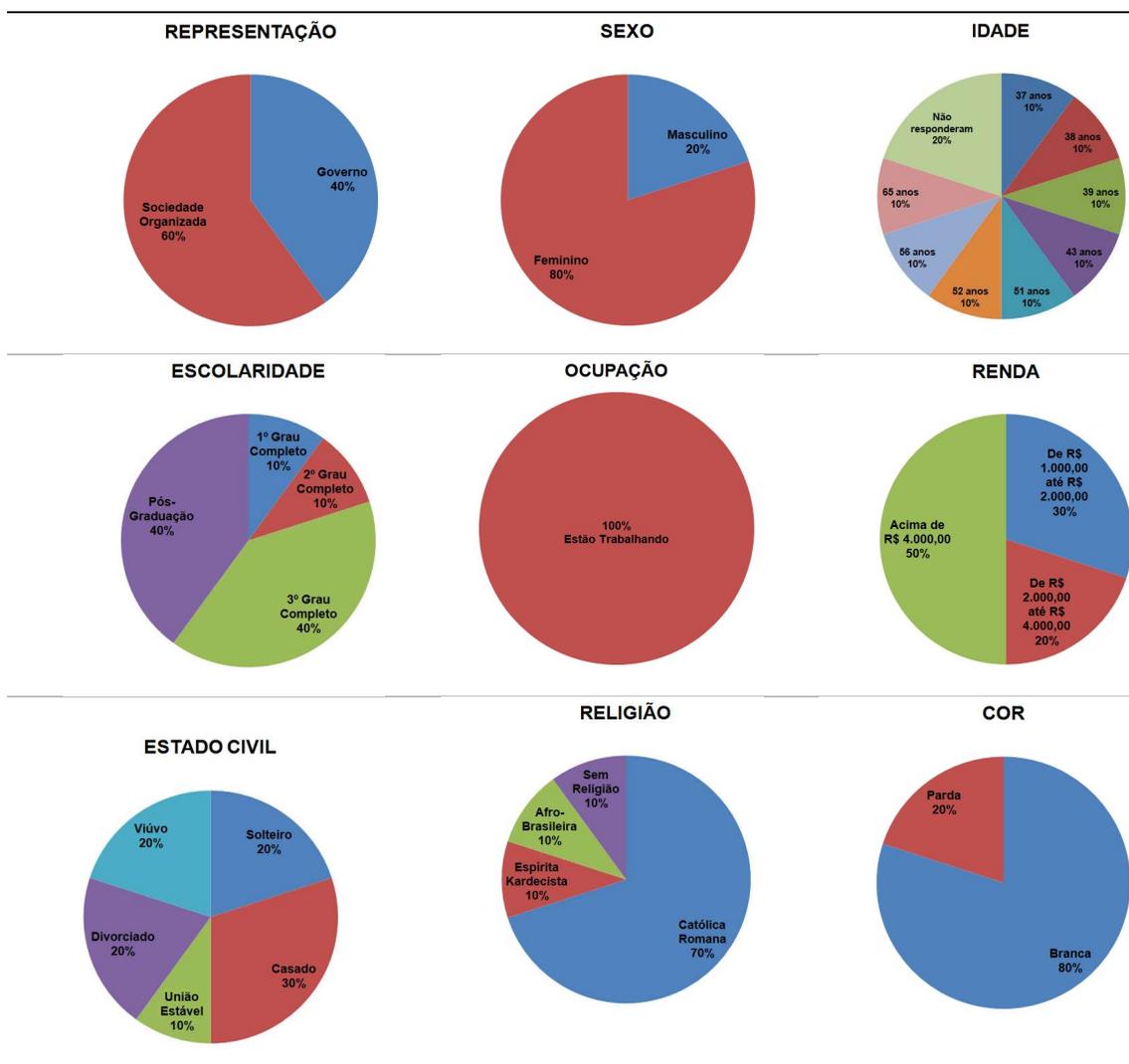
Avaliativa – pronuncia-se sobre o Sistema de Avaliação da Rede Pública Municipal de Educação para posterior homologação pelo Secretário Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes.

Assessoramento – auxilia a Secretaria Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes na formação de políticas e planos educacionais.

5.3 O PERFIL DOS CONSELHEIROS DO CME

A pesquisa realizada com 10 dos 14 conselheiros do CME permite esboçar o perfil deles. Observamos no Quadro 2 que dos 10 entrevistados, 6 representam a sociedade civil, os demais representam o poder público, com predominância feminina e uma variação da faixa etária de 37 a 65 anos. A maioria possui nível superior completo e todos trabalham. Metade afirmou ainda obter uma renda superior a R\$ 4.000,00 (quatro mil reais).

Quadro 2 – Síntese do perfil dos Conselheiros.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos da pesquisa realizada.

Com maioria católica e branca, podemos perceber que o perfil da população de Campos dos Goytacazes está de certa forma, refletido nos membros do CME pois, de acordo com dados do Censo Demográfico (IBGE, 2010), 51% da população acima de 10 anos declara-se católica e, quanto a cor, 48,5% declarou-se branca, em contrapartida 36,6% declarou-se parda e 14,1%, negra.

5.4 PERCEPÇÃO DA ATUAÇÃO DO CONSELHO PELOS CONSELHEIROS

Buscando compreender a percepção da atuação do Conselho pelos conselheiros, foi realizado um conjunto de perguntas relacionadas a escolha do representante; proposição da pauta; divergências no conselho.

Quanto à escolha do representante, observamos a partir da Tabela 2 como é feita a escolha do representante da entidade para participar do Conselho. Conforme os dados, o grupo “pelo presidente” e por “reunião da direção” possuiu a mesma frequência de resposta. Enquanto o quesito “assembleia ou fórum do setor social”, que se pressupõe que deveria ter uma maior frequência, teve apenas uma frequência de resposta

Tabela 2 – Escolha Representante

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Reunião da Direção	4	40	40	40
Pelo Presidente	4	40	40	80
Valid Em assembleia	1	10	10	90
Pelo Prefeito/Secretário Municipal	1	10	10	100
Total	10	100	100	

Fonte: dados da pesquisa

A Tabela 3 apresenta os dados sobre a proposição da pauta do conselho. Os dados demonstram uma monopolização da pauta pelo Secretário Municipal, o que foi evidenciado também durante a observação das reuniões.

Outro ponto da pesquisa se refere ao consenso dentro do Conselho. Para avaliar essa questão foi feita uma pergunta de múltipla marcação em que os conselheiros deveriam marcar as alternativas em caso de discordância, “sobre que assunto é possível identificar as divergências mais frequentes na dinâmica do CME”

Tabela 3 – Proposição Pauta

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Só Secretário Municipal	4	40	44,4	44,4
Só o Presidente/Coordenação do Conselho	2	20	22,2	66,7
Valid Qualquer membro;	1	10	11,1	77,8
Outro	2	20	22,2	100
Total	9	90	100	
Missing	0	1	10	
Total	10	100		

Fonte: dados da pesquisa

Quadro 3 – Possíveis divergências que ocorrem com mais frequência no CMAS.

Divergências	Percentual das respostas dos conselheiros		
	Sim	Não	Não respondeu
Possíveis divergências que ocorrem com mais frequências			
Organização e funcionamento do CMAS	40%	50%	10%
Realização de convênios	90%	10%	0%
Padrão de qualidade dos serviços	30%	60%	10%
Pessoais	20%	70%	10%
Orçamento e utilização de fundo público	10%	80%	10%
Formato dos programas de políticas públicas	40%	50%	10%
Partidárias	90%	10%	0%
Outras	30%	60%	10%

Fonte: Dados da pesquisa.

Fica evidente, a partir do Quadro 3, que o principal ponto de divergência no CME se refere à realização de convênios e questões partidárias. Ambas as pautas refletem a disputa interna por benefícios que favoreçam o segmento que o conselheiro representa. Tal fato corrobora com a pergunta sobre grupos de interesses no interior do CMA, pois 90% dos entrevistados afirmaram haver grupos de interesse.

Com relação ao número de deliberações, 50% acha de médio a alta a quantidade de deliberações por reunião. Com essa observação, presumimos que os conselheiros acreditam que

há número excessivo de assuntos a tratar em uma só reunião. Assim, o tempo para discutir cada assunto da pauta fica comprometido. A dificuldade em formar *quórum* também é evidente. Contudo, os assuntos não devem ficar para serem debatidos somente nas câmaras, como vem ocorrendo. O que notamos é que a plenária não discute os assuntos, apenas ratifica o parecer advindo das câmaras. A falta de disponibilidade de tempo dos conselheiros é ainda uma barreira.

Quanto à influência CME na gestão da SMECE, 60% dos conselheiros julgaram ser de médio a alto o grau de influência do conselho na gestão da SMECE, ou seja, afirmaram haver uma interferência visível do CME nas decisões da Secretaria. Tal fato, no entanto, não fica evidente durante a observação participante, o que notamos foi justamente o contrário, a pauta totalmente monopolizada pela SMECE utilizando o CME apenas para ratificar as suas decisões.

Sobre o grau de comprometimento do Governo com as decisões do CME, 70% ainda afirmaram haver um comprometimento de médio a alto do governo municipal com as decisões tomadas no conselho. O mesmo não ocorre com a percepção a respeito da câmara de vereadores, onde a maioria, também 70%, avalia em pouca ou nenhuma relação com o CME. Vale lembrar que a câmara possui uma cadeira do Conselho e a mesma é ocupada por uma vereadora do grupo político do governo.

Apenas metade dos conselheiros consultados afirma haver mecanismos de acompanhamento das deliberações do CME pela Prefeitura. Os citados foram Diário Oficial (30%) e Audiências Públicas (10%). O mesmo percentual (50%) disse que o conselho faz uso de mecanismos de divulgação das decisões para a sociedade em geral e citou como exemplos a divulgação em jornais, boletins específicos, diário oficial e outros. Podemos dizer que 80% atesta que a SMECE fornece regularmente informações e 50% as classifica como fundamentais e suficientes para a tomada de decisões dos conselheiros. No entanto, 30% afirmam ser fundamentais, mas insuficientes e 10% ainda alegam não ajudar em nada.

Quase todos buscam outras fontes de informações além das fornecidas pela SMECE. Para decidir sobre as proposições deliberadas pelo CME, foram citadas as organizações que representam a principal fonte para essa busca, além de jornais, revistas e rádio.

6 A ATUAÇÃO DO CME

Tendo em vista que uma das principais finalidades do Conselho Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes – RJ é promover a Educação no Município e que o mesmo vem passando por uma situação vexatória no principal índice que avalia o desenvolvimento da Educação Básica (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB), procuramos entender como o CME tem atuado para reverter esse quadro. Observamos que o mesmo não cobra maiores explicações sobre a qualidade da educação ao secretário e tampouco fiscaliza as melhorias necessárias para elevar a qualidade da educação no município e, conseqüentemente, o IDEB.

Vale ressaltar que na primeira reunião após o IDEB 2013 ser publicado, em setembro de 2014, o assunto não entrou na pauta da reunião do CME.

A secretária à época, quando questionada a respeito do assunto, afirmou não poder se responsabilizar pela atuação da gestão anterior, visto que o índice se refere ao ano de 2013 e não era dela a gestão da Secretaria Municipal de Educação. Afirmou que era importante avaliar que o município tinha avançado e que o índice estava em escala ascendente. Colocou o quesito fluxo (distorção idade-série) como responsável pelo baixo desempenho.

Nos últimos anos, o Governo Municipal tem nomeado quase que anualmente um novo Secretário de Educação. Com isso, uma nova formação do CME se constitui também, de forma que o discurso de culpabilizar a “gestão anterior” da Secretaria de Educação se perpetua entre os novos secretários e os péssimos resultados na educação continuam sem explicação.

Apesar de este ser um espaço privilegiado de participação da sociedade civil, ele não tem sido utilizado de forma plena para a proposição, o debate e o aperfeiçoamento das políticas públicas. Infelizmente, na área da Educação, esses espaços têm servido para ratificar a atuação do poder executivo.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constatamos que o CME de Campos dos Goytacazes é um Conselho bem estruturado e organizado. O fato de ser o único no município a possuir *site* possibilita que muitas informações sejam disponibilizadas à sociedade e seu grau de publicidade aumenta exponencialmente. Entendemos que parte de sua organização se dá por conta de exigências legais, o que não diminui sua importância ou reconhecimento.

Ainda há muito que avançar nessa arena participativa que é o CME, mas ao longo dos anos ele tem sido cada vez mais procurado por pesquisadores e pela sociedade em geral, o que já demonstra um amadurecimento da sociedade para reivindicar sua responsabilidade cidadã.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, n. 31, ano 11, junho de 1996.
- BARRETTO NETO, José Francisco; MENEZES, Ana Maria Ferreira. A reforma educacional brasileira na década de 1990 e a influência dos organismos internacionais. In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 11., 2011, Salvador. *Anais...* Salvador: CONLAB, 2012. Disponível em: <http://www.xiconlab.eventos.dype.com.br/resources/anais/3/1307717059_ARQUIVO_AREFORMAEDUCACIONALBRASILEIRANADECADADE1990-CONLAB-10.06.pdf>. Acesso em: 21 out. 2015.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 13 out 2015.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 20 out. 2015.
- BRASIL. Decreto Nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 13 out. 2015.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *O plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2015.
- CAMPOS DOS GOYTACAZES. Lei Municipal nº 6.347, de 03 de junho de 1997. Cria o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da Prefeitura de Campos dos Goytacazes*, Campos dos Goytacazes, RJ, jun. 1997.
- DOURADO, Luiz Fernando. Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: limites e perspectivas. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1428100.pdf>>. Acesso em 10 out 2015.
- DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. Sistemas municipais de ensino em Minas Gerais: o papel dos conselhos municipais de educação. *Educ. rev.*, Belo Horizonte, v. 28, n. 4, p. 243-262, Dec. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/edur/v28n4/10.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2015.
- GOHN, Maria da Glória. Papel dos conselhos gestores na gestão urbana. *Informativo CEPAM*, São Paulo, ano I, n. 3, p. 07-17, 2001.
- GOLDENBERG, Miriam. *A arte de pesquisar: Como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais*. 8 ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- INFO ROYALTIES. *Royalties e participações especiais*. Disponível em: <<http://inforoyalties.ucam-campos.br>>. Acesso em: 20 abr. 2015.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE, 2010). *Censo Demográfico 2010*. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/23317>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE, 2015). Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=330100>>. Acesso em: 20 abr. 2015.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP, 2014a). *Censo Escolar* Brasília: 2014. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>>. Acesso em: 20 abr. 2015.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP, 2014b). Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/planilhas-para-download>>. Acesso em: 20 abr. 2015.
- MAY, Tim. *Pesquisa social: questões, métodos e processos*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.
- MENEZES FILHO, Naercio. *Casos de sucesso na educação*. 2013. Disponível em: <<http://www.insper.edu.br/noticias/casos-de-sucesso-na-educacao>>. Acesso em: 05 jul. 2015.
- OLIVEIRA, Adailda Gomes de. Políticas educacionais e a qualidade da educação nos municípios fluminenses: alguns recortes. *Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 83, p. 411-442, abr./jun. 2014.
- SANDER, Benno. A pesquisa sobre política e gestão da educação no Brasil: uma leitura introdutória sobre sua construção. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 23, n. 3, p. 421-447, set.-dez. 2007. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19141>>. Acesso em: 10 jul. 2015.
- SAVIANI, Dermeval. O plano de desenvolvimento da educação da educação: análise do projeto do MEC. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 10, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2015.