

# O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE VITÓRIA/ES COMO ESPAÇO DE PRODUÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: DO EMBATE AO DEBATE

**Cirlane Mara Natal**

Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

cirlanenatal@htomail.com

**Resumo:** Adotando como metodologia o estudo de caso, com base teórica nos estudos sobre a Democracia, o trabalho objetiva analisar - a partir da criação do Sistema Municipal de Ensino de Vitória/ES - a trajetória do Conselho Municipal de Educação na gestão educacional, considerando as relações entre o Estado e a sociedade civil e o seu papel na construção de um espaço dialógico para produção de políticas educacionais. A pesquisa encontra-se em fase inicial e resultados parciais apontam que a gestão da educação, no período analisado, foi democratizada, adquirindo o município autonomia para definir seu funcionamento.

**Palavras-chave:** conselho municipal de educação; democracia; gestão democrática.

## 1 - INTRODUÇÃO

Nos últimos dez anos houve um grande crescimento no número de instituições participativas no Brasil<sup>1</sup>. Há, segundo Dagnino (2002), duas grandes razões que explicam esse crescimento, a primeira delas refere-se ao próprio processo de democratização do Estado brasileiro iniciado na década de 1980, o que ocasionou uma maior demanda por participação dos setores populares nas instâncias decisórias e de gestão de políticas. A segunda, de acordo com esta autora, se apóia no fato de que muitos gestores públicos criaram uma expectativa de que as instituições democráticas como os Conselhos Gestores e os Orçamentos Participativos (OPs) pudessem ampliar os canais de comunicação e negociação entre Estado e sociedade.

No entanto, é importante salientar que a maior parte dos estudos (FERRAZ, 2005; 2009; TATAGIBA, 2003; DAGNINO, 2002; AVRITZER, 2000) sobre o tema enfatiza a precariedade da participação nestas novas organizações sociais e sua tão freqüente submissão a poderes locais dominantes. Mas, os mesmos estudos são unânimes em reconhecer o potencial de transformação política que os Conselhos encerram. Se eles tendem, muitas vezes, a reproduzir um ambiente social avesso à ampla discussão dos assuntos públicos, é também certo que sua simples existência abre caminhos para a entrada na vida dos indivíduos e dos grupos organizados de temas até então ausentes.

Isso significa uma verdadeira ruptura em relação à histórica política antidemocrática e repressora que fez parte do contexto brasileiro até a década de 1990. A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) mesmo com algumas limitações fez com que todas as camadas sociais do Brasil pudessem renovar suas esperanças em um país que começava a construir, a partir de então,

---

<sup>1</sup> Segundo informações do *Perfil dos municípios brasileiros* (IBGE, 2001), existiam em 1999, quase 27 mil conselhos no Brasil, numa média de 4,9 por município; 99% destes municípios têm conselho de saúde, 91% têm de educação e de assistência e ação social e 71% de crianças e adolescentes.

uma realidade mais democrática. Tal perspectiva baseou-se principalmente nos mecanismos de descentralização da gestão que se constituíram como a grande inovação desse documento.

Além das grandes mudanças na estrutura de poder do Estado brasileiro, a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) promoveu algumas importantes alterações na legislação educacional regulamentadas pela “nova” Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN, Lei Nº 9.394/96 (BRASIL, 1996). Essa Lei ratifica a organização da educação nacional, assim como normatiza a autonomia dada aos municípios em relação à sua organização.

Com o estabelecimento dos Sistemas Municipais de Ensino há uma reestruturação na organização da educação nacional, considerando as incumbências delegadas a estes e a necessidade de financiamento do Governo Federal para que tais medidas fossem postas em prática.

Desta forma, muitos municípios brasileiros constituíram Sistemas de Ensino e criaram seus próprios órgãos normatizadores, os Conselhos Municipais de Educação, que são, por força legal, considerados como espaços representativos da sociedade civil na gestão pública da educação. Segundo Raichelis (1998), algumas das referências utilizadas para intitular essa condição são: a descentralização político-decisória, a participação aberta e plural na discussão e formulação das políticas, o controle sobre a concepção, a gestão e a execução dessas políticas e a visibilidade e a transparência nas ações. Contudo, não se pode tributar a esses Conselhos a exclusividades dessas prerrogativas por que eles são uma das possibilidades de consolidação de relações políticas mais horizontais do ponto de vista do poder político e do poder social (RAICHELIS, 1998).

Apesar de terem sua criação muito anterior aos sistemas de ensino no Brasil, esses Conselhos Municipais de Educação tornam-se, a partir da década de 1990, uma novidade em função de sua condição de órgãos deliberativos das políticas públicas.

Vale ressaltar, porém, que esse período é também atravessado por políticas de descentralização que se traduziram em processos de desconcentração financeira e executiva pautados na manutenção da centralização normativa e política (MONTAÑO, 2002). Isso se refletiu diretamente nas políticas governamentais que a partir daí, passam a adotar caminhos de racionalidade financeira em que os investimentos nas áreas sociais se reduzem em grande parte a programas de intervenção localizada. Os municípios, neste sentido, assumem uma maior parcela da responsabilidade, principalmente no que diz respeito ao uso dos recursos, além de controlar os seus gastos e de cumprir as metas federais e estaduais estabelecidas. No entanto, a responsabilidade é agora não somente pela via do poder local, mas também, pela responsabilização da sociedade civil (SOUZA; VASCONCELOS, 2006).

Mas, apesar deste contexto, é importante não perder de vista que os mecanismos de participação da sociedade civil na gestão pública criados nesse período são frutos dos diversos movimentos populares que surgiram entre as décadas de 1960 e 1980 no Brasil (GOHN, 1998; 2000) e que foram desde então, responsáveis pela estruturação de novas redes associativas, dentre as quais os Conselhos nas diversas áreas das políticas públicas.

Em função de representarem uma nova modalidade de relação entre a sociedade civil e o Estado no que diz respeito às políticas educacionais, os Conselhos Municipais de Educação constantemente são alvos de um grande número de pesquisas acadêmicas no Brasil e a maior parte dela gira em torno de questões pertinentes à inovação que esses espaços representam e o impacto da participação social na efetivação de uma gestão mais democrática.

De acordo com um estudo feito por Souza e Vasconcelos (2006) sobre a produção acadêmica na área de Conselhos Municipais de Educação, cobrindo o período de 1996 a 2002, a maior parte da produção acadêmica ligada a esse tema (periódicos, dissertações de mestrado e teses de doutorado) encontra-se na Região Sudeste, principalmente no estado de São Paulo, fazendo-se recorrente nessas pesquisas a preocupação sobre a problemática da participação da sociedade local nos Conselhos, além de análises ligadas às discussões em torno da descentralização e da municipalização da educação.

No Espírito Santo, temos uma única pesquisa acadêmica que aborda especificamente o tema, considerando que outros estudos (SILVA, 2009; TATAGIBA, 2009; FERRAZ, 2009; OLIVEIRA, 2009) tiveram uma abordagem generalizada sobre a atuação conselhistas no município de Vitória/ES.

A pesquisa em questão refere-se à dissertação de mestrado de Andreza Alves Ferreira, intitulada: “Participação, sociedade civil e a capacidade de influenciar políticas sociais: o caso do Conselho Municipal da Serra (CMES)”. Nesse trabalho, apresentado em 2006 a autora procurou avaliar se os espaços representados pelos Conselhos de Educação, como o do município da Serra/ES, representam um novo padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil.

Contudo, assim como nos afirmam Dagnino e Tatagiba (2007), atualmente os estudos sobre o tema abandonaram o registro celebratório e otimista que caracterizou a primeira leva de pesquisas sobre o potencial democratizador tanto da sociedade civil como dos espaços participativos que a abrigam. O que emerge, neste momento, é um olhar mais crítico que também leva em consideração esse potencial, no entanto se volta particularmente para as condições efetivas de sua realização em contextos político-institucionais específicos, trazendo para o centro do debate a questão da qualidade da participação.

Essa tendência se expressa por um “alargamento” do conhecimento empírico sobre a dinâmica e contextos de participação e a busca de aprofundamento e inovação teóricos, já que se constata dez anos de experiências concretas no que diz respeito a esse novo modelo de gestão pública (DAGNINO E TATAGIBA, 2007). Além disso, essas experiências apresentam apropriações de modelos democráticos que assumem características distintas em função, principalmente, das diferentes combinações entre esses novos arranjos participativos e as instituições políticas tradicionais.

Tais combinações trazem como destaque a compreensão dos impactos das vinculações político-partidárias sobre a motivação e as formas de envolvimento em processos participativos, além da análise dos impactos dos processos participativos sobre a qualidade da burocracia pública, inclusive no que diz respeito à própria elaboração e implementação de políticas

participativas. Nesse sentido, o que se coloca como um elemento novo é o fato de,

[...] reconhecer a complexidade do processo de construção democrática, na diversidade de dimensões, sujeitos e espaços que ele envolve, inspirando direções de pesquisa que ampliam o seu foco, em abordagens que privilegiam as relações que se estabelecem entre a multiplicidade de sujeitos e espaços envolvidos. (DAGNINO; TATAGIBA, 2007, p. 11).

Portanto, além de considerar a importância desses espaços para a consolidação da democracia brasileira, é importante que tenhamos como foco de análise a complexidade de sujeitos e identidades que os ocupam, o que nos permite reconhecer a dimensão que esta multiplicidade pode representar em termos de interesses individuais e/ou de grupos sociais. Isso nos estabelece o desafio de analisar, a partir da criação do Sistema Municipal de Ensino de Vitória, a trajetória do Conselho Municipal de Educação na formulação e implementação das políticas educacionais, considerando as relações entre o Estado e a sociedade civil representada neste Conselho, e o seu papel na construção de um espaço que possa se configurar efetivamente como público.

Para alcançar tal objetivo, buscamos no decorrer desta pesquisa, compreender o papel do Conselho Municipal de Educação na gestão da educação de Vitória a partir da criação do Sistema de Ensino, analisando o impacto da ampliação da participação social na gestão da educação, a partir das correlações de força representadas pelos grupos da sociedade civil organizada e do Estado nesse Conselho, além de analisar as influências internas e externas sobre a produção das políticas educacionais implementadas entre os anos de 1998 e 2010, considerando as demandas dos segmentos representados.

Essa proposta de pesquisa resulta das experiências acumuladas durante o período em que exercemos as funções de conselheira e Presidente do Conselho Municipal de Educação de Vitória entre os anos de 2006 e 2009, as quais nos instigaram a uma reflexão teórica acerca dos contornos internos e externos das políticas educacionais implementadas no município, especialmente nos últimos dez anos, com a criação do Sistema Municipal de Ensino.

Nesse sentido, consideramos como sujeitos dessa pesquisa todos aqueles que fizeram ou fazem parte da constituição do Conselho Municipal de Educação de Vitória, desde Conselheiros até a equipe técnico-administrativa, no período de 1998 até 2010, além dos ocupantes da pasta da Secretária Municipal de Educação, durante este período, no entanto, em função do corte temporal de 10 anos para análise e dos objetivos da pesquisa, consideramos alguns critérios de escolha desses sujeitos e optamos por delimitar nosso campo de estudo entre:

- Todos(as) os(as) Presidentes do Conselho que exerceram a função neste período;
- Todos(as) os(as) Secretários(as) de Educação que estiveram no cargo durante este período;
- Os conselheiros representantes dos segmentos do magistério, de pais, da Secretária de Educação, da comunidade e de alunos.

Estes últimos foram escolhidos dentre os outros segmentos por representarem melhor

o foco de análise da pesquisa e por, com exceção dos alunos, terem suas presenças citadas na maioria das Atas de reunião durante o período proposto para o estudo.

O Sistema Municipal de Ensino de Vitória foi criado em 1998 (Lei Nº 4.747/98) quando também é criado o Conselho Municipal de Educação (Lei Nº 4.746/98) com funções consultivas, deliberativas e fiscalizadoras, seguindo a própria determinação da Lei Orgânica do Município (VITÓRIA, 1990). Essa política de descentralização adotada em Vitória reflete o contexto nacional do período caracterizado pelas mudanças político-econômicas e também sociais, advindas das políticas de Redemocratização do Estado brasileiro a partir da década de 1990.

Em algumas administrações locais, esse movimento tornou-se um impulso à maior participação da Sociedade Civil organizada na gestão educacional, com a criação de mecanismo que viabilizassem uma maior aproximação entre a sociedade civil e a administração pública. Entretanto, na grande maioria dos municípios, essa descentralização da gestão apenas seguiu os ritos burocráticos da gestão estatal e não avançou no que diz respeito a uma maior ampliação da participação social.

Com a abertura do Estado e a democratização do setor público imprimindo uma modificação no padrão de gestão com a ampliação da democracia e fortalecimento da responsabilidade pública estatal, na década de 90, uma nova conjuntura política se instala e estabelece uma reestruturação do Estado brasileiro, redirecionando as políticas e os investimentos nas áreas sociais (FERRAZ, 2005), o que também aconteceu no município de Vitória, considerando os dezesseis anos de governo do PSDB (Partido Socialista Democrático Brasileiro) durante toda a década de 1990 e meados da década de 2000.

Essa nova/velha conjuntura reorientou as regulamentações constitucionais nesse período e o discurso participacionista que, outrora havia imprimido à Constituição brasileira uma versão mais democrático-popular, se remodela, atendendo aos apelos do mercado com o reducionismo do Estado frente às demandas sociais via privatização e transferência de responsabilidades para a sociedade civil (FERRAZ, 2005).

No entanto, além das interferências externas, é importante considerar outros elementos que fazem parte da construção histórica da política brasileira e que se refletem na organização estrutural dos governos e nos modelos de gestão adotados pelos mesmos. Para tanto, nesta pesquisa retomamos as reflexões de Carvalho (2008) sobre a construção da cidadania no Brasil, em que os direitos políticos foram os últimos a serem conquistados e, por muitas vezes, impedidos de serem exercidos. O que se caracteriza como um elemento de forte influência na construção da incapacidade de organização política da sociedade brasileira.

Somado a isso, consideramos a herança coronelista e clientelista que ainda faz parte das relações entre governantes e governados no país, e que reforça uma esfera pública falseada pela política assistencialista para os mais pobres, e da troca de favores para as elites regionais, tornando ainda mais distante, uma condição de partilha de poder como preconiza os princípios gerais de um regime democrático (CARVALHO, 2008).

A esses elementos, tanto Carvalho (2008) quanto Nogueira (2004), associam, como importantes à condição de despolarização da sociedade brasileira nas últimas décadas, a campanha contra o Estado com argumentos de desvalorização do que é estatal, com a cultura do consumismo e com a inovação tecnológica.

Portanto, mesmo em condições favoráveis a uma maior participação da sociedade civil na gestão pública por meio dos Conselhos Gestores, é de suma importância pensá-la a partir de suas condicionantes, indo além da simples constatação dos fatos, porque, assim como afirma Dagnino (2002, p. 10),

[...] o processo de democratização não é linear, mas é um movimento desigual no seu ritmo, nos seus efeitos sobre as diferentes áreas da vida social e política, combinando avanços, estagnação e até mesmo retrocessos.

Assim, visualizar o processo a partir dessa concepção permite compreender a complexa dinâmica que apresenta a construção da democracia como um projeto multifacetado, que resulta da disputa entre distintos projetos políticos e concepções da sociedade civil e do Estado sobre a própria natureza e limites da gestão democrática em diferentes tempos-espacos historicamente constituídos (Dagnino, 2002).

Nesse sentido, a pesquisa vem se delineando a partir dos contornos internos e externos que configuram/configuraram a instituição dos arranjos político-governamentais da educação no município de Vitória nos últimos dez anos, onde se alternam/alternaram no Governo Municipal, partidos políticos, teoricamente, diferenciados em seus princípios político-ideológicos e em suas propostas de gestão pública. Além disso, consideramos a própria lógica de participação social que pode refletir os interesses individuais ou de pequenos grupos da sociedade civil que se fazem representar no Conselho Municipal de Educação.

## 2 – PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO

Como caminho metodológico adotamos uma pesquisa qualitativa, já que este tipo de pesquisa nos permite uma análise apurada do espaço/tempo da constituição do Conselho Municipal de Vitória como órgão de deliberação das políticas públicas educacionais, já que, assim como nos afirma Gomes (2008, p. 79), a pesquisa qualitativa é, principalmente, “[...] a exploração do conjunto de opiniões e representações sociais sobre o tema que pretendemos investigar [...]”. Considerando, portanto, o estudo proposto muito mais como uma interpretação do que uma descrição dos fatos, entendemos a análise qualitativa como uma condição essencial para nos permitir ir “[...] além do descrito, fazendo uma decomposição dos dados e buscando a relação entre as partes que foram decompostas [...]”, como nos afirma Gomes (2008, p. 80).

Desta forma, baseamo-nos em um estudo de caso – o Conselho Municipal de Educação de Vitória/ES - visto que, este método de investigação empírica nos possibilita conhecer o “como” e os “porquês” do objeto pesquisado, evidenciando a sua unidade e identidade próprias sem com isso, deslocá-lo de seu contexto histórico e espacial. Para tanto, pode valer-se de

uma grande variedade de instrumentos e estratégias sem perder de vista o cunho analítico da proposta de pesquisa, assim como nos define Yin (2005, p.33):

[...] O estudo de caso como estratégia de pesquisa compreende um método que abrange tudo – tratando da lógica do planejamento, das técnicas de coleta de dados e das abordagens específicas à análise dos mesmos. Nesse sentido, o estudo de caso não é nem uma tática para a coleta de dados nem meramente uma característica do planejamento em si, mas uma estratégia de pesquisa abrangente.

Como instrumentos de coleta de dados, estamos utilizando a análise documental, a observação e a entrevista semi-estruturada.

O estudo em desenvolvimento apóia-se em material bibliográfico que contribui com reflexões acerca da construção da democracia e as correlações históricas da sua constituição no Brasil, considerando seus reflexos nas administrações locais a partir dos novos arranjos institucionais de ampliação da participação social na gestão pública.

Nesse sentido, buscamos nos basear nos apontamentos de alguns teóricos que, a partir da ciência política, definem a democracia como algo dinâmico, um processo em constante transformação, o que nos proporciona entender a participação na gestão a partir dos Conselhos Gestores como possibilidade de efetivação da gestão pública, com participação direta e democrática, e da filosofia política, em que somos instigados a refletir sobre o que a democracia deveria representar, enquanto regime de governo, considerando as relações e apropriações da humanidade ao longo da constituição de um espaço que, teoricamente, deveria se constituir como um espaço humano por definição, considerando as igualdades e as diferenças dos sujeitos que o constituem como princípios básicos de convivência na construção de um mundo comum a todos.

Para os autores que se baseiam na ciência política para analisar a democracia enquanto regime de governo, esta se apresenta entre os ideais e a “matéria bruta”, ou seja, entre a teoria e a prática, entre o que foi prometido e que foi realizado. No entanto, afirmam que ao longo do século XX a democracia tornou-se a forma ideal de governo na capacidade de gerir as disputas políticas entre diferentes percepções de mundo dentro de uma determinada comunidade. No entanto, esta unanimidade decorre do fato de que é perceptível entre os grandes debatedores da democracia, independente de como ela é posta em prática, que esta, se tornou a única forma capaz de garantir o exercício legítimo do poder político (BOBBIO, 1987).

O que não diverge da filosofia política, no entanto, esta ciência nos possibilita fazer uma leitura da democracia enquanto condição humana de sobrevivência num mundo que condicione a visibilidade dos sujeitos na sua capacidade de serem sujeitos ativos, e não apenas serem contados como números ou visualizados numa “massa humana” como amostragem. A prática da democracia como convivência humana e não como mera fórmula matemática de administração, que define o governo de “muitos” melhor do que o governo de “um só” e que resume a participação à mera ampliação numérica daqueles que participam (ARENDDT, 1991, 1999, 2009).

### 3 – RESULTADOS PARCIAIS

Como resultado parcial das primeiras análises em documentos oficiais do Conselho Municipal de Educação de Vitória (Atas e ofícios) e na Legislação educacional vigente no município, constatamos a influência direta das mudanças ocorridas no Estado brasileiro na década de 1990 sobre a formulação das políticas educacionais do período e até da própria Legislação educacional, considerando principalmente as contradições de uma proposta de governo que previa redução de custos nas áreas sociais ao mesmo tempo em que ampliava a participação popular na gestão com a criação dos Conselhos Gestores, dentre eles, o Conselho Municipal de Educação.

É possível visualizar essa influência quando consideramos que com a criação do sistema de ensino e do Conselho Municipal de Educação, a gestão da educação passou, teoricamente, a ser democratizada, no entanto, a partir de uma breve análise na legislação podemos perceber que deixando de ser normatizada pelo Conselho Estadual de Educação, o sistema municipal de ensino adquiriu autonomia para definir de acordo com a legislação vigente no país, seu funcionamento.

Esse fato tornou-se de extrema relevância no período de sua criação, já que o próprio texto da Lei de criação do sistema (Lei Nº 4. 747/1998) alterava, entre outras questões, um dos pontos de maior conflito entre a Secretaria Municipal de Educação, e as condições impostas para a organização do ensino fundamental pela Resolução do Conselho Estadual de Educação (CEE) Nº 132/96 (ESPÍRITO SANTO, 1996), que definia o número de alunos por sala de aula, conforme segue:

[...]

Art. 1º - Os Estabelecimentos de Ensino vinculados ao Sistema Estadual de Ensino observam os padrões mínimos de distribuição de alunos por turma e série nos graus de ensino, estabelecidos na presente resolução.

Art. 2º - Os padrões a que se refere o artigo anterior são os seguintes:

I – Educação Infantil

- a) Classe de Maternal – 15 alunos
- b) Classe de Jardim – 20 alunos
- c) Classe de Pré – 20 alunos

II – Ensino Fundamental

- a) 1ª e 2ª séries – 25 alunos
- b) 3ª e 4ª séries – 30 alunos
- c) 5ª a 8ª séries – 35 alunos

[...]

O texto da Lei Municipal Nº 4. 747/98 (VITÓRIA, 1998a) alterou, significativamente, no sistema municipal de ensino, os padrões definidos pela Resolução do Conselho Estadual, ficando nos seguintes termos:

[...]

Art. 22 – O Ensino Fundamental atenderá as seguintes prescrições:

[...]

IV – a jornada escolar diária terá como unidade a hora/aula com duração de sessenta minutos;

[...]

- XI – Os parâmetros de número de alunos por turma serão de:
- a) Trinta alunos nas turmas do primeiro ciclo;
  - b) Trinta e cinco alunos nas turmas de segundo ciclo ou de 3ª e 4ª séries;
  - c) Quarenta alunos nas turmas de terceiro e quarto ciclos ou de 5ª a 8ª séries;
- [...]

Além disso, outra questão bastante polêmica trazida no corpo da Lei 4.747/98 (VITÓRIA, 1998a) foi a alteração do tempo de duração da hora/aula, que passaria desde então para 60 (sessenta) minutos.

- [...]
- Art. 22 – O Ensino fundamental atenderá às seguintes prescrições:
- [...]
- V – a jornada escolar diária terá como unidade a hora/aula com duração de sessenta minutos.
- [...]

Portanto, a criação do Conselho no mesmo período em que se cria o Sistema de Ensino é de certa forma, conveniente às intenções da gestão municipal do ensino de possibilitar um maior número de matrículas em todo o ensino fundamental e, também, diminuir o custo com a mão-de-obra, já que, considerando uma jornada de 4 horas letivas em que se ministra uma aula a cada 60 minutos, o número de professores se torna bem mais reduzido<sup>2</sup>.

De fato, esta análise se refere a uma política micro que, de certa forma associava-se na época a uma tendência nacional de redução de custos, a partir da diminuição dos investimentos do Estado nas áreas sociais e também, de uma política de participação associada principalmente ao voluntariado, já que, neste mesmo período, dava início no município de Vitória, ao seu primeiro mandato como prefeito, um governo que acompanhava as tendências do governo federal de Fernando Henrique Cardoso, o qual reduzia a participação social à condição de ativismo social e voluntário da população<sup>3</sup>.

É possível que, no caso do Conselho Municipal de Educação de Vitória, essa tendência tenha se revelado na sua exclusão enquanto órgão deliberativo das políticas educacionais já no período de sua criação. Tal constatação se apóia no fato de que as definições de organização e funcionamento do ensino no município, instituídas pela Lei de criação do Sistema, entraram em vigor em julho de 1998 (VITÓRIA, 1998b) e, de acordo, com os registros do Diário Oficial do poder executivo, a primeira convocação para a composição deste Conselho, ocorreu somente em 30 de outubro deste mesmo ano e este colegiado só deu início aos seus trabalhos dois meses

---

2 É importante ressaltar que os Pareceres do Conselho Nacional Nº 05 e Nº 12 de 1996, já traziam, neste ano, esclarecimentos sobre o disposto na LDBN - Lei Nº 9496/96, sobre a duração da hora/aula, nesse sentido, os pareceres dispunham sobre a flexibilidade dada pela LDBN, desde que fossem garantidas às 4 horas letivas, computando um total de 800 horas durante 200 dias letivos.

3 Há que se destacar o programa Comunidade Solidária, coordenado na época por Ruth Cardoso, esposa do então presidente Fernando Henrique Cardoso, como parte da política de desresponsabilização do Estado na área social, (ajuste econômico como meta), associada à convocação da sociedade civil para colaborar com formas de superação da exclusão social (FERRAZ, 2009).

depois desta data, como consta dos registros da Ata de 11 de dezembro de 1998<sup>4</sup>. Ou seja, a participação do Conselho Municipal de Educação na regulamentação do funcionamento do ensino do município é possivelmente nula, neste momento.

Porém, não podemos desconsiderar que as lutas pela redemocratização do Estado que desencadearam a própria criação dos conselhos gestores, também fizeram história no Espírito Santo e, principalmente no município de Vitória, mesmo considerando que a criação do Conselho Municipal de Educação não tenha se originado destes movimentos.

Há um histórico interessante de participação popular no município de Vitória que, segundo Doimo (1990; 1995; 1998), se inicia no final da década de 1960. De acordo com esta autora, a inserção da economia estadual na rota da industrialização acelerada em curso no país, desencadeou a criação da Secretaria de Serviços Sociais para desenvolver atividades assistenciais via aplicação de subvenções públicas nas comunidades carentes, o que se constituiu como um incentivo a constituição de organizações comunitárias, principalmente na década de 1970.

No entanto, segundo Doimo (1995), os movimentos populares em Vitória, sofreram entre 1986 e 1989, grandes pressões por meio de ações governamentais que visavam desorganizá-los e enfraquecê-los. Com a eleição do candidato do Partido dos Trabalhadores em 1989 para prefeito do município, assumiu-se uma tendência nacional do partido em imprimir uma profunda reforma administrativa em vista adequar a burocracia pública para iniciar um processo de gestão tendo a participação social como principal agente coadjuvante, sendo o Orçamento Participativo e o Conselho Municipal de Saúde, suas maiores alavancas.

No mesmo período, e mais uma vez, revelando os paradoxos de uma administração municipal inserida na disputa desigual entre o social e o mercado, opta-se pela contratação de empresas de consultoria visando garantir maior “eficiência”, “eficácia” e “agilidade” nos atendimentos ao público, conceitos diretamente ligados à política de ajuste econômico que já dava sinais de sua contaminação na gestão municipal de Vitória.

Apesar de toda a contradição político-ideológica, até 2003, segundo Zorzal e Brito Jr (2009), já existiam no município de Vitória, 30 Conselhos criados por Lei, nas mais diversas áreas das políticas públicas, o que demonstra, para os autores, uma prática conselhistas muito mais forte do que em outras capitais brasileiras, no mesmo período, sendo a maior parte deles criada a partir de 1997, gestão do PSDB (Partido Socialista Democrático Brasileiro), o que poderia ser analisado como um paradoxo não fosse a análise da participação social como um importante recurso administrativo, inclusive para a chamada “direita” brasileira. Nesse contexto, portanto, temos a criação do Conselho Municipal de Educação de Vitória (COMEV).

Neste sentido, também é importante observar que este colegiado foi atravessado por administrações de diferentes correntes ideológicas, considerando que logo após os dois mandatos do PSDB, houve a eleição para prefeito de um novo representante do Partido dos Trabalhadores (PT), o que nos possibilitaria imaginar uma mudança na gestão municipal, principalmente

---

<sup>4</sup> De acordo com os registros em Ata, esta 1ª reunião do Colegiado foi presidida pela então Secretária, pro<sup>a</sup> Ana Maria Marreco que deu início aos trabalhos do Conselho, promovendo a eleição de seu (sua) presidente e vice-presidente. (ATA - COMEV, dezembro de 1998).

em relação aos órgãos colegiados ligados à administração, considerando o histórico de luta e participação ligado a esse partido em todo o contexto nacional.

### 3 - REFERÊNCIAS

- ARENDETT, Hannah. **Sobre a Revolução**. Tradução I. Moraes. Lisboa: ANTROPOS – Relógio D'água, 1991.
- \_\_\_\_\_. **O que é política?** Fragmentos das obras póstumas. Tradução Reinaldo Guarany. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- \_\_\_\_\_. **A condição humana**. 10. Ed. Tradução Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.
- AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática e deliberação pública**. Belo Horizonte, MG, 2000.
- BEHRING, Elaine. **Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: Para uma teoria geral da política**. 15. Ed. tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- \_\_\_\_\_. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. **Gestão da Educação: o Município e a escola**. In: FERREIRA, Naura S. C.; AGUIAR, Márcia A. da S. (Orgs.). **Gestão da Educação: Impasses, perspectivas e compromissos**. 6. Ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 147-176.
- BRASIL. **Constituição Federal**, 05 de outubro de 1988.
- \_\_\_\_\_. **Lei Nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Educação Básica – **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação: perfil dos Conselhos de Educação/Elaboração** de Rita de Cássia Coelho e Maurício Rodrigues de Araújo – Brasília: MEC, SEB, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Lei Nº 11. 494 de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 10 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Orgs). **Conselhos Gestores de políticas públicas**. São Paulo, n. 37, 2000.
- CARVALHO, Maria L. R. D. et al. **Conselho Municipal de Educação: mecanismos** (in) viabilizadores da gestão democrática da escola pública municipal na microrregião de Campinas. In: GIUBILEI, S. (Org.). **Descentralização, municipalização e políticas educativas**. Campinas, SP: Alínea, 2001. p. 65- 93.
- DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: limites e possibilidades**. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- \_\_\_\_\_; OLVERA, Albert; PANFICHI, Aldo. (Orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.
- \_\_\_\_\_; TATAGIBA, Luciana. (Orgs.). **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó: Argos, 2007.

DOIMO, A. M. **Movimentos sociais e Conselhos Populares:** desafios da institucionalidade democrática. Trabalho apresentado no Seminário: “Democracia, conflito e participação da cidade.” Durante o XIV ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 22 a 26 de outubro, 1990.

\_\_\_\_\_.; BANCK, G. A. **Entre a utopia e a estratégia:** Um estudo de caso de um movimento social urbano. Vitória: Série Estudos, 1998.

ESPÍRITO SANTO. Conselho Estadual de Educação/CEE – **Resolução Nº 132 de 21 de outubro de 1996.** Regulamenta a limitação de alunos por turmas e séries nos graus de ensino, bem como a educação especial e ensino supletivo do sistema de ensino e dá outras providências.

FELÍCIO, Carmelita Brito de Freitas. **Sob o signo da República:** notas sobre o estatuto do Sistemas de Conselhos no pensamento de Hannah Arendt. Revista *Philosophos*, v. 11, n. 1, p. 31-48, jan./jun. 2006.

FERRAZ, Ana Targina Alves. **Impactos da experiência conselhistas sobre as atividades políticas e organizativas dos movimentos populares na saúde:** o caso do movimento popular de saúde de Campinas/São Paulo. 2005. 187 f. Tese (doutorado em ciências sociais) – Programa de Pós-graduação do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, São Paulo, 2005.

\_\_\_\_\_. **O processo de adjetivação da democracia:** a disputa por sentidos. In: SILVA, M. Z.; BRITO JUNIOR, B. T. de. (Orgs.). *Participação Social na gestão pública: olhares sobre as experiências de Vitória – ES.* São Paulo: Annablume, 2009. p. 119-144.

FERREIRA, Andreza Alves. **Participação, sociedade civil e a capacidade de influenciar políticas sociais:** o caso do Conselho Municipal de Educação da Serra (SMES). 2006. 197 f. Dissertação (mestrado em política social) – Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES. Vitória, Espírito Santo, 2006.

GOMES, Romeu. **Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa.** In: MINAYO, C. de S.; GOMES, S. F. D. (Orgs.). *Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade.* 27. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

GONH, Maria da Glória. **O novo associativismo e o Terceiro Setor.** *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, ano 19, n. 58, p. 9-23, nov. 1998.

\_\_\_\_\_. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **O papel dos Conselhos Gestores na gestão urbana.** In: RIBEIRO, Ana C. T. (Org.). *Repensando a experiência urbana na América Latina.* Buenos Aires: CLACSO, Coleção Grupos de Trabalho CLACSO. out. 2002. p. 175-197. Disponível em [www.clacso.org](http://www.clacso.org). Acesso em 10 de julho de 2000.

\_\_\_\_\_. **Os Conselhos Municipais e a gestão urbana.** In: SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Orgs.). *Governança Democrática e poder local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil.* Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

IBGE. **Perfil dos Municípios brasileiros.** Pesquisa de informações básicas 1999. Rio de Janeiro, Departamento de População e Indicadores Sociais, 2001.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e questão social:** crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2002.

NEVES, Ângela Vieira. **Espaços Públicos e práticas políticas:** os riscos de despolitização da participação da sociedade civil. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. (Orgs.). *Democracia, Sociedade Civil e Participação.* Chapecó: Argos, 2007. p. 395-420.

- NOGUEIRA, Marco Aurélio A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.** São Paulo: Cortez, 2004.
- OLIVEIRA, Bruno P. da Costa. **Contribuições à reflexão sobre Conselhos Gestores na gestão pública local: o caso de Vitória – ES.** In: SILVA, M. Z.; BRITO JUNIOR, B. T. de. (Orgs.). *Participação Social na gestão pública: olhares sobre as experiências de Vitória – ES.* São Paulo: Annablume, 2009. p. 224-250.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Expansão capitalista, política e Estado no Brasil: notas sobre o passado, o presente e o futuro.** In: OLIVEIRA, Francisco de. *A economia da dependência imperfeita.* Rio de Janeiro: Graal, 1980. p. 114-134.
- RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da Construção democrática.** São Paulo: Cortez, 1998.
- SILVA, Marta Z.; BRITO JUNIOR, B. T. (Orgs.). **Participação Social na Gestão Pública: Olhares sobre as experiências de Vitória – ES.** São Paulo: Annablume, 2009.
- \_\_\_\_\_; et al. **Perfil dos Conselhos Gestores da Prefeitura Municipal de Vitória (1984-2003).** P. 17-115. In: SILVA, Marta Z.; BRITO JUNIOR, B. T. (Orgs.). *Participação Social na Gestão Pública: Olhares sobre as experiências de Vitória – ES.* São Paulo: Annablume, 2009.
- SOUZA, Dolnado Bello de. ; VASCONCELOS, M. C. C. **Os Conselhos Municipais de Educação: Um balanço das referências nacionais (1996-2002) - Revista Ensaio – Avaliação e Políticas Públicas em Educação,** V. 14, n. 50, Jan./Mar. 2006.
- TATAGIBA, Luciana. **Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil.** In: DAGNINO, Evelina. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.* São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Participação, cultura política e modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências.** 2003. 189 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade de Campinas. Campinas, São Paulo, 2003.
- VITÓRIA. **Lei Orgânica Municipal de 05 de abril de 1990.**
- \_\_\_\_\_ a. **Lei Nº 4.747 de 30 de julho de 1998.** Institui o Sistema Municipal de Ensino de Vitória, capital do Espírito Santo e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_ b. **Lei Nº 4.746 de 30 de julho de 1998.** Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho Municipal de Vitória.
- \_\_\_\_\_ c. **Portaria Nº 28 de 22 de maio de 1998.** Diário oficial do Poder Executivo da Prefeitura Municipal de Vitória/ES. Designa os membros para a composição do Conselho Municipal de Educação de Vitória.
- \_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Educação de Vitória. **Regimento Interno.** Homologado pelo Decreto Nº 10.346 de 19 de abril de 1999.
- \_\_\_\_\_. **Lei Nº 7.124 de 14 de novembro de 2007.** Altera as Leis Nº 4.746 e Nº 4.747 e dá outras providências.
- YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** Porto Alegre: Bookman, 2005.