

**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL**  
**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO– MESTRADO E DOUTORADO**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Roberta de Moura Ertel

**O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTA CRUZ DO SUL: UMA  
ANÁLISE DO SEU PROCEDIMENTO INTERNO A PARTIR DA PERSPECTIVA DA  
TEORIA PROCEDIMENTAL HABERMASIANA DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA**

Santa Cruz do Sul  
2020

### CIP - Catalogação na Publicação

Ertel, Roberta

O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTA CRUZ DO SUL: UMA ANÁLISE DO SEU PROCEDIMENTO INTERNO A PARTIR DA PERSPECTIVA DA TEORIA PROCEDIMENTAL HABERMASIANA DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA / Roberta Ertel. – 2020.

241 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2020.

Orientação: Prof. Dr. Rogério Leal.

1. Democracia Deliberativa. 2. Teoria procedimental habermasiana. 3. Conselhos Municipais. 4. Participação política.

I. Leal, Rogério. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UNISC com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Roberta de Moura Ertel

**O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTA CRUZ DO SUL: UMA ANÁLISE DO SEU PROCEDIMENTO INTERNO A PARTIR DA PERSPECTIVA DA TEORIA PROCEDIMENTAL HABERMASIANA DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Constitucionalismo Contemporâneo, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Gesta Leal

Santa Cruz do Sul

2020

Roberta de Moura Ertel

**O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTA CRUZ DO SUL: UMA  
ANÁLISE DO SEU PROCEDIMENTO INTERNO A PARTIR DA PERSPECTIVA DA  
TEORIA PROCEDIMENTAL HABERMASIANA DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Constitucionalismo Contemporâneo, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

*Dr. Rogério Gesta Leal*  
Professor Orientador – UNISC

Dr. Janriê Rodrigues Reck  
Professor examinador – UNISC

Dr. José Alcebíades de Oliveira Júnior  
Professor Examinador – UFRGS

Santa Cruz do Sul  
2020

## **AGRADECIMENTOS**

Eu sempre soube que o mestrado não seria uma tarefa fácil, ainda mais como bolsista. Porém, eu tinha completa compreensão das abdições que teria de fazer para a realização deste sonho. Passados quase dois anos do início desta jornada, eu finalizo esta etapa tão importante com o sentimento de dever cumprido. É indescritível alcançar algo tão almejado... E aqui estou, orgulhosa de mim por não ter desistido em meio a tantos desafios concomitantes, tanto profissionais, como pessoais. O trabalho aqui realizado é fruto do enfrentamento de vários obstáculos, mas que, com certeza, valeram muito a pena e eu faria tudo de novo, quantas vezes necessário fosse.

Este sentimento de gratidão se estende a inúmeras pessoas, pois nada se faz sozinha, e só cheguei até aqui porque pude contar com pessoas maravilhosas em meu caminho, que tornaram este sonho possível. Portanto, agradeço primeiramente à minha família, principalmente aos meus pais e à minha irmã, por me incentivarem tanto neste caminho e entenderem meus momentos de recolhimento. Não há amor mais verdadeiro do que eu sinto por vocês.

Aos meus amigos e colegas do PPGD, por terem tornado a jornada mais leve ao saber que poderia olhar para o lado e contar com vocês. Obrigada por estarem sempre torcendo por mim.

Ao meu orientador, professor Rogério Gesta Leal, que sempre foi uma fonte de inspiração pela sua trajetória e pelo seu conhecimento. Obrigada por todo auxílio na pesquisa, com as suas valiosas contribuições.

Ao professor Nidal Ahmad, que me apoiou desde o início da minha escolha em me tornar professora, propiciando liberdade e autonomia no meu ambiente de trabalho para poder me dedicar ao mestrado. Obrigada por confiar em mim e abrir a porta para a minha primeira experiência na docência.

Aos professores do PPGD da UNISC, que permanecem me inspirando; e às secretárias do programa, sempre tão solícitas e dedicadas e aos professores componentes da banca.

Ainda, agradecimento à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa concedida, sem a qual jamais haveria possibilidade de contribuir para com o fomento da pesquisa acadêmica no Brasil.

Agradecimento especial à presidente e a todos os envolvidos no Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul, que gentilmente aceitaram participar do estudo de caso e colaboraram com a elaboração desta pesquisa.

*Eu acho que é preciso continuar a acreditar na democracia, mas numa democracia que o seja de verdade. Quando eu digo que a democracia em que vivem as atuais sociedades deste mundo é uma falácia, não é para atacar a democracia, longe disso. É para dizer que isto a que chamamos democracia não o é, e que, precisamos aperceber da diferença. Não se repara que a democracia não é tirar um governo de que não gostamos e pôr outro que, talvez, venhamos a gostar. Colocar no poder um menos pior. Não, isso não é democracia. Democracia é luta. Luta por nenhum direito a menos. Por direitos iguais, por igualdade sociais. Nós não podemos continuar a falar de democracia no plano puramente formal. Isto é, que existam eleições, um parlamento, leis, etc. Pode haver um funcionamento democrático das instituições de um país, mas eu falo de um problema muito mais importante, que é o problema do poder. E o poder, mesmo que seja uma trivialidade dizê-lo, não está nas instituições que elegemos. O poder está noutra lugar.*

José Saramago

## RESUMO

A presente dissertação versa sobre a análise da deliberação pública dentro dos procedimentos internos dos Conselhos Municipais, a partir de uma visão procedimental de democracia deliberativa habermasiana. Como objetivo geral, tem-se a análise dos procedimentos democráticos do Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul com base na teoria da democracia deliberativa habermasiana. Como problema da presente pesquisa, tem-se: em que medida os procedimentos internos do Conselho Municipal de Educação do Município de Santa Cruz do Sul constituem uma arena pública deliberativa entre sociedade e governo local, sob a perspectiva trazida pela teoria procedimental habermasiana? Como método de abordagem se utilizará o hipotético-dedutivo, sendo os métodos de procedimento histórico e estudo de caso, e a técnica de pesquisa se dará por meio de documentação direta e indireta. Justifica-se a escolha do tema devido a necessidade de exploração de diferentes modelos de democracia, considerando também a crise democrática vivenciada no país e o sentimento de distanciamento dos cidadãos para com os seus representantes eleitos. Neste contexto, a Constituição Federal de 1988, ao instituir a gestão democrática do ensino público, justifica a escolha do Conselho Municipal de Educação para análise das práticas deliberativas. Já a escolha do município em que se dará o estudo de caso, se deu ante a localização da sede da Universidade de Santa Cruz do Sul. O tema apresentado possui relação com a linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, relacionada com o estudo da democracia dentro da chamada sociedade de riscos, considerando que o conceito do modelo ora pautado se tornou um dos fundamentos mais importantes das concepções mais radicais de democracia, relacionando-se diretamente com a gestão pública. Na presente dissertação, analisou-se se o conselho objeto de estudo seria livre de coações, se haveria acessibilidade da linguagem utilizadas, com a inclusão de todos os participantes, propiciando iguais chances de participação e conhecimento prévio acerca dos temas pautados, tudo isto a fim de medir a qualidade da deliberação exercida. Dentre os resultados obtidos com o estudo de caso, é possível afirmar que, apesar de haver aspectos teóricos que possibilitam o desenvolvimento da democracia deliberativa a partir das condições ideais de fala dentro do Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul, conforme se retira da análise da legislação pertinente, na prática isto não ocorre de maneira satisfatória. Verificou-se que há baixa frequência dos membros da sociedade civil, dificuldade na compreensão da fala e não há paridade entre os membros no que se diz respeito ao conhecimento prévio e técnico acerca dos temas debatidos e da própria educação municipal como um todo. Ainda, não há equilíbrio na participação e na vocalização dos membros, o que fere a expectativa de igualdade e liberdade dentro deste espaço, não sendo atingidos, portanto, os pressupostos ideais esperados pela teoria habermasiana de democracia deliberativa.

**Palavras-chave:** Democracia Deliberativa. Conselhos Municipais. Deliberação Pública. Teoria procedimental habermasiana.

## ABSTRACT

This dissertation is about the analysis of public deliberation in the internal procedures of the Municipal Councils, from a procedural perspective of Habermasian deliberative democracy. The general objective is to analyze the democratic procedures of the Santa Cruz do Sul Municipal Education Council based on the theory of deliberative habermasian democracy. As a problem of the present research: how the internal procedures of the Municipal Education Council of Santa Cruz do Sul constitute a deliberative public arena between society and local government from the perspective of the Habermasian procedural theory? The methodological approach will use the hypothetical-deductive, and the methods of historical procedure and case study and the research technique will be through direct and indirect documentation. The choice of the theme is justified because of the need to explore different models of democracy, also considering the democratic crisis experienced in the country and the feeling of distancing from citizens towards their elected representatives. In this context, the Federal Constitution of 1988, when found the democratic management of public education, justifies the choice of the Municipal Council of Education to analyze the deliberative practices. The choice of the municipality for the case study was due to the location of the University of Santa Cruz do Sul. The theme presented is related to the research line Contemporary Constitutionalism, related to the study of democracy within the risk society, whereas the concept of this model has become one of the most important fundamentals of radical conceptions of democracy, relating directly to public management. In the present dissertation, it was analyzed if the Council object of study would be clear of coercion, if there would be accessibility of the language used, with the inclusion of all participants, providing equal chances of participation and previous knowledge about the themes all this in order to measure the quality of the deliberation practiced. Among the results obtained with the case study, it can be concluded that, although there are theoretical aspects that enable the development of deliberative democracy based on ideal speech conditions inside the Santa Cruz do Sul Municipal Education Council. As is clear from the analysis of the relevant legislation, in practice this does not happen satisfactorily. It was noticed that there is a low frequency of members of civil society, difficulty in understanding speech and no parity between members regarding prior knowledge and technical about the topics discussed about the municipal education itself as a whole. Still, there is no balance in the participation and vocalization of the members, which breaks the expectation of equality and freedom inside this space, not being fulfilled, therefore, the ideal assumptions expected by the Habermasian theory of deliberative democracy.

**Keywords:** Deliberative Democracy. Municipal Councils. Public deliberation. Habermasian procedural theory.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Frequência dos membros do Poder Público.....	102
Figura 2 - Frequência dos membros da sociedade civil.....	103
Figura 3 - Comparativo da frequência entre membros do Poder Público x sociedade civil.....	104
Figura 4 - Vocalização exercida.....	110
Figura 5 - Comparativo da vocalização em percentual.....	111

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

- AACE** - Associação de Apoio às Classes Especiais
- CEMEJA** - Núcleo Municipal de Educação de Jovens e Adultos
- CPERS** - Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Sul
- CPM** – Conselho de Pais e Mestres
- CRE** - Coordenadoria Regional da Educação
- EMEFs** - Escolas Municipais de Ensino Fundamental
- EMEIs** - Escolas Municipais de Educação Infantil
- SEPOP** - Secretaria Municipal de Políticas Públicas
- SINEPE** - Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Educação
- SINPRO** - Sindicato dos Professores de Escolas Particulares
- SINPROM** - Sindicato dos Professores Municipais
- SMS** - Secretaria Municipal de Saúde

## LISTA DE ANEXOS E APÊNDICES

ANEXO I - Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul.....	142
ANEXO II – Termo de aprovação do Comitê de Ética – UNISC.....	154
ANEXO III – Carta de Aceite.....	158
ANEXO IV – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).....	160
ANEXO V – Atas de reuniões do Conselho Municipal de Santa Cruz do Sul ocorridas de maio de 2018 a maio de 2019.....	162
APÊNDICE I – Entrevista Semiestruturada.....	209
APÊNDICE II – Respostas dos Entrevistados.....	213

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2 A EVOLUÇÃO HISTÓRICO-CONCEITUAL DOS MODELOS DE DEMOCRACIA: A CONSTRUÇÃO IDEAL DE DELIBERAÇÃO NO CONCEITO DE HABERMAS .....</b>	<b>15</b>
<b>2.1 A definição histórica-conceitual dos modelos de democracia e a democracia deliberativa no conceito habermasiano.....</b>	<b>16</b>
<b>2.2 A teoria procedimental e o papel da teoria do discurso dentro de um contexto democrático-deliberativo .....</b>	<b>31</b>
<b>2.3 O agir comunicativo como meio ideal de comunicação: uma análise teórica das condições .....</b>	<b>43</b>
<b>3 O PAPEL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: POSSIBILIDADES DEMOCRÁTICAS.....</b>	<b>55</b>
<b>3.1 Análise das práticas deliberativas facilitadas a partir de uma perspectiva local.....</b>	<b>56</b>
<b>3.2 Conselhos Municipais: do surgimento à concretização na Constituição Federal de 1988 .....</b>	<b>66</b>
<b>3.3 O surgimento e a consolidação dos Conselhos Municipais de Educação .</b>	<b>79</b>
<b>4 O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTA CRUZ DO SUL: UM ESTUDO DE CASO DOS SEUS PROCEDIMENTOS INTERNOS .....</b>	<b>90</b>
<b>4.1 A instituição do Conselho Municipal de Santa Cruz do Sul e sua estrutura .....</b>	<b>91</b>
<b>4.2 O funcionamento interno do Conselho analisado na prática: um estudo de caso.....</b>	<b>99</b>
<b>4.3 Análise das características democrático-deliberativas existentes no Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul a partir da perspectiva da teoria habermasiana .....</b>	<b>113</b>
<b>4.3.1 Da avaliação dos dados coletados a partir de uma perspectiva de democracia deliberativa habermasiana .....</b>	<b>118</b>
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>128</b>

<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>135</b>
<b>ANEXO I.....</b>	<b>143</b>
<b>ANEXO II.....</b>	<b>155</b>
<b>ANEXO III.....</b>	<b>159</b>
<b>ANEXO IV .....</b>	<b>161</b>
<b>ANEXO V .....</b>	<b>163</b>
<b>APÊNDICE I.....</b>	<b>210</b>
<b>APÊNDICE II.....</b>	<b>214</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo versa sobre a análise da deliberação pública ocorrida nos procedimentos internos dos Conselhos Municipais, mais especificamente do Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul, a partir de uma visão crítica procedimental de democracia deliberativa habermasiana e da perspectiva de melhor desenvolvimento deste modelo de democracia em uma esfera local. Para tanto, será realizado um estudo de caso a partir do conceito de democracia deliberativa sob o viés procedimental de Jürgen Habermas, como também da sua teoria do discurso e do agir comunicativo na tomada de decisões, passando-se pelas condições ideais de fala. O estudo de caso ocorrerá dentro do Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul, a fim de analisar o exercício de práticas deliberativas nos seus procedimentos internos e a participação e influência política da sociedade civil na tomada de decisões.

No desenvolvimento da presente dissertação será abordada a teoria do discurso e do agir comunicativo, discorrendo-se acerca das condições ideais de fala elencadas por Habermas para a construção de um procedimento entendido como adequado para se chegar a consensos racionais, passando-se também pela verificação das condições de fala dentro de um discurso com maior potencial para concretização em uma esfera local - aqui compreendida como municipal - e em órgão colegiados e deliberativos. Essa construção é realizada objetivando-se responder ao seguinte questionamento: em que medida os procedimentos internos do Conselho Municipal de Educação do Município de Santa Cruz do Sul constituem uma arena pública deliberativa entre sociedade e governo local, sob a perspectiva trazida pela teoria procedimental habermasiana?

O presente estudo orienta-se por duas hipóteses, quais sejam: a) o Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul, em geral, proporciona um ambiente favorável para o exercício de práticas democrático-deliberativas em seu processo decisional; b) por outro lado, a inclusão dos cidadãos na deliberação pública deixa a desejar, não se aproximando do agir comunicativo e das condições ideais de fala trazidas a partir de uma perspectiva da teoria habermasiana, fragilizando as possibilidades de interação entre Estado e Sociedade.

Como objetivo geral do presente estudo, tem-se a análise dos procedimentos democráticos do Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul com base na

teoria da democracia deliberativa habermasiana. Já como objetivos específicos, a serem tratados em cada capítulo da dissertação, tem-se: 1) compreender o modelo de democracia deliberativa procedimental proposta por Jürgen Habermas; 2) identificar como a instituição dos Conselhos Municipais viabiliza um ambiente favorável para exercício de práticas deliberativas; 3) analisar, por meio de estudo de caso, os procedimentos internos do Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul a partir da perspectiva da teoria procedimental de democracia deliberativa habermasiana, considerando os pressupostos da teoria do discurso e do agir comunicativo.

Como método de abordagem se utilizará o hipotético-dedutivo, sendo os métodos de procedimento histórico (considerando os marcos teóricos utilizados para explanação da teoria procedimental da democracia deliberativa) e estudo de caso (para viabilizar a avaliação das práticas deliberativas dentro do Conselho Municipal de Educação escolhido para estudo), e a técnica de pesquisa se dará por meio de documentação direta e indireta (tendo em vista a análise de atas de reuniões e a realização de entrevistas).

Com o desenvolvimento da sociedade, o modelo de democracia representativa nos moldes vivenciados não mais basta para o atendimento dos anseios dos cidadãos, ganhando força, a partir da metade do século XX, o modelo de democracia deliberativa. Assim, justifica-se a escolha do tema devido a necessidade de exploração de diferentes modelos de democracia, considerando também a crise democrática vivenciada no país e o sentimento de distanciamento dos cidadãos para com os seus representantes eleitos. Deste modo, a dissertação visa aprofundar o que se entende por democracia deliberativa, sob o viés habermasiano, e busca apresentar uma forma de aproximação do cidadão para com a política em âmbito local, estimulada pelo debate proposto no âmbito dos Conselhos Municipais, considerando o pressuposto de que o município é o âmbito em que as pessoas mais conhecem suas necessidades e problemas, facilitando uma comunicação próxima e um debate participativo, desempenhando um empoderamento local.

Neste contexto, a Constituição Federal de 1988, ao instituir a gestão democrática do ensino público, justifica a escolha do Conselho Municipal de Educação para análise das práticas deliberativas. Já a escolha do município em que se dará o estudo de caso, se deu ante a localização da sede da Universidade de Santa Cruz do Sul, a qual é comunitária e prioriza os estudos feitos em um raio de 60km (sessenta quilômetros)

em torno de sua localização. O tema apresentado possui relação com a linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, mais especificamente relacionada com o estudo da democracia dentro da chamada sociedade de riscos, considerando que o conceito do modelo ora pautado se tornou um dos fundamentos mais importantes das concepções mais radicais de democracia, relacionando-se diretamente com a gestão pública, objeto de estudo do professor orientador, Dr. Rogério Gesta Leal.

No capítulo inicial será abordada a evolução histórico-conceitual dos modelos de democracia e a construção ideal de deliberação no conceito do autor alemão Jürgen Habermas. Primeiramente será realizada uma breve análise dos modelos de democracia até o aprofundamento conceitual de democracia deliberativa habermasiano, considerado como ideal, eis que, em suma, sua principal ideia é a inclusão do cidadão no processo democrático desde a deliberação dos projetos políticos, trazendo o cidadão para o debate público, abandonando a concepção de democracia limitada ao voto para eleição de representantes. Na sequência, se discorrerá sobre a teoria procedimental e o papel da teoria do discurso dentro de um contexto democrático-deliberativo, assim como sobre o agir comunicativo como meio ideal de comunicação, realizando-se uma análise teórica das condições ideais de fala.

No segundo capítulo, serão analisadas as práticas deliberativas facilitadas a partir de uma perspectiva local e o papel dos Conselhos Municipais como espaços para desenvolvimento da participação social, considerando a importância fundamental dos movimentos populares e sociais para isto, eis que estes tiveram relevante contribuição e exigência de maior participação na gestão pública, a partir da década de 1980, adentrando este tema nos debates da Constituinte. Por fim, será feito o estudo acerca do surgimento e da consolidação dos Conselhos Municipais de Educação, especificamente.

No último capítulo, será realizado um estudo de caso dos procedimentos internos do Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul, passando-se pela análise da instituição do respectivo conselho e de sua estrutura, o que consistirá no exame da legislação municipal vigente acerca da sua composição, competências e funcionamento. Após, será realizado o estudo de caso proposto, que se dará mediante o seguinte: a) na participação em uma reunião ordinária mensal do Conselho Municipal de Educação, para realização de observação direta; b) entrevistas com método de profundidade semiestruturadas realizadas com seis participantes do respectivo conselho; e c) análise das atas de reuniões realizadas dentro do período

de um ano (maio de 2018 a maio de 2019). Estes três pontos elencados serão observados a partir dos conceitos teóricos trazidos pelo estudo realizado nos capítulos anteriores, sob a perspectiva das condições democrático-deliberativas existentes ou inexistentes no referido conselho, considerando os aspectos trazidos pela teoria do discurso e pelo agir comunicativo habermasianos.

Importante destacar que o estudo de caso será feito a partir do recorte teórico da análise da existência ou não de um ambiente livre de coações, com o exercício prático da compreensão dos atos de fala, isto é, da acessibilidade da linguagem utilizada, assim como da inclusão de todos os envolvidos. Este estudo irá averiguar se estão sendo propiciadas chances reais e igualitárias de participação, com mesmo direito a voto e igual direito a escolha dos temas a serem deliberados neste espaço, analisando também se há conhecimento prévio de todos os participantes acerca dos assuntos pautados. Tudo isto a fim de medir a verdadeira qualidade do discurso, o que passará pela observação do tempo de fala dos membros integrantes do conselho, a frequência destes, a acessibilidade da linguagem utilizada, o conhecimento técnico dos integrantes, a relevância dos temas debatidos e a influência das decisões do conselho.

## **2 A EVOLUÇÃO HISTÓRICO-CONCEITUAL DOS MODELOS DE DEMOCRACIA: A CONSTRUÇÃO IDEAL DE DELIBERAÇÃO NO CONCEITO DE HABERMAS**

Dizer que a democracia é um governo para e pelo povo, tão somente, não traduz a infinidade de definições e conceitos que o termo traz consigo, bem como a diversidade de modelos existentes propostos a evitar a tirania e o autoritarismo. Desta forma, o presente capítulo busca aprofundar o estudo de um dos modelos de democracia, qual seja, a democracia deliberativa, a partir da teoria procedimental habermasiana, passando pela análise da construção da teoria do discurso e das características das condições ideais de fala.

No primeiro tópico, será feita uma breve análise dos modelos de democracia republicano e liberal, tendo em vista que Habermas, autor da teoria aqui aprofundada, dedica parte do seu estudo à exposição das diferenças e semelhanças entre os modelos mencionados. Faz-se importante, assim, compreender estes dois modelos que serviram de base para a construção do modelo de democracia deliberativa, que foram combinados de uma nova forma, como adiante será demonstrado

Primeiramente, discorrer-se-á acerca da própria concepção de democracia, principalmente com base no autor Robert Dahl, o qual aduz ser esta o modelo mais desejável em uma sociedade, tendo em vista que ela evita a autocracia e o tiranismo. Há quem defenda inclusive que a democracia não se resume a um regime de governo, e sim, traduz-se em um ideal. Após realizada esta breve conceituação, passar-se-á a trazer as diferenças e semelhanças entre o modelo liberal de democracia, que privilegia os interesses individuais, e o modelo republicano, que tem por base virtudes coletivas. Justifica-se esta comparação, pois a democracia deliberativa colhe algumas características de ambos os modelos e as transforma, reformulando sua concepção, porém, sem ser oposta a nenhum dos modelos, mas complementar e de uma forma aprimorada na deliberação pública.

Neste aspecto, oportuno mencionar que há dois principais e pioneiros autores que formulam suas teorias em torno da democracia deliberativa: Jürgen Habermas e John Rawls, sendo o primeiro procedimentalista, e o segundo substancialista. Diante das explicações a serem desenvolvidas no decorrer da pesquisa, optou-se pela teoria habermasiana, tendo em vista que Rawls acaba por preocupar-se mais em formular uma teoria da justiça, do que da democracia propriamente dita. Apesar de ambos se preocuparem com a busca pelo consenso, Rawls parte da chamada posição original

que acaba se limitando ao campo político, enquanto Habermas desenvolve uma teoria mais complexa e abrangente, que supera a área da filosofia política. Ademais, Habermas desenvolveu uma comunicação linguística que baseia seu procedimento para se chegar a um discurso ideal e racional, tornando-se mais densa do que a do autor substancialista.

Na sequência, no segundo subcapítulo, tem-se como espinha dorsal a análise das características da democracia deliberativa a partir da teoria do discurso desenvolvida por Habermas, pontuando as condições necessárias para se chegar aos atos de fala ideais, criando um procedimento que necessita da liberdade e igualdade entre os indivíduos, que dê o mesmo espaço e o mesmo peso aos envolvidos no debate público, diante de princípios como a universalização e a ética do discurso. Ou seja, preocupa-se com os meios que fizeram os indivíduos chegarem a um consenso racional, tornando-se um passo a passo da deliberação.

Por fim, no terceiro subcapítulo, desenvolver-se-á o agir comunicativo como meio ideal da comunicação, passando-se pela filosofia da linguagem proposta por Habermas. Esse momento de interação comunicativa se realiza quando há compreensão mútua entre os integrantes, e se desenvolve a partir dos atos de fala, que possui um caráter de inclusão do outro de forma equilibrada. Portanto, a pretensão de validade a seguir explanada, deve ser pressuposta pelos participantes da deliberação, e baseia-se na verdade e na liberdade.

## **2.1 A definição histórica-conceitual dos modelos de democracia e a democracia deliberativa no conceito habermasiano**

Em uma sociedade plural, a melhor forma de se respeitar as minorias e garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, é por meio da democracia, na qual se permita o diálogo entre os diferentes, priorizando-se o respeito pelas divergências, sendo garantido o direito da liberdade de expressão, de opinião e do pensamento, com a contrapartida do dever de se respeitar o outro.

Por ser um termo complexo e de conceituação diversa, por democracia, também se entende a reunião de pessoas que, de forma direta ou indireta (por meio de representantes eleitos), reúnem forças para, após prévia participação por meio do debate, emitir uma ordem social que objetive atender ao interesse público.

O termo democracia possui origem grega (*demos* - o povo, e *kratos* – governar) e era tido pelos atenienses para se referir ao governo de Atenas e a outras cidades gregas. A ideia de democracia concebida pelos gregos se familiarizava muito com o modelo de democracia participativo – diferente do modelo representativo predominante atualmente –, pois era possível que um cidadão comum viesse a presidir o governo pelo menos uma vez na vida (DAHL, 2001).

Neste sentido, oportuno trazer um breve histórico, utilizando-se novamente dos ensinamentos de Robert Dahl (2001): Roma também vivenciou uma aproximação com um governo popular, porém, neste caso, decidiu chamar seu sistema próprio de república (*res* – coisa, *publicius* – pública), compreendida como a coisa pública. Todavia, no sistema romano, o direito de participação se limitava aos patrícios, tendo sofrido, inicialmente, com a ditadura posterior de Júlio Cesar e com a sucessão do governo Imperial. O governo popular, por sua vez, ressurgiu apenas no ano de 1.100 D.C.

Houve também a experiência democrática dos vikings, nos quais estes se reuniam em uma assembleia conhecida como *Ting*, na qual homens livres aprovavam ou rejeitavam leis, deliberavam, discutiam disputas, propostas religiosas e afins. Nesse sistema existia uma certa ideia de igualdade, porém limitada a homens livres. Acredita-se que os vikings sequer possuíam conhecimento das realidades democráticas e republicanas vivenciadas anteriormente pela Grécia e por Roma (GORCZEVSKI; MARTIN, 2018).

Por mais que a concepção de democracia estivesse restrita a certos grupos, o princípio trazido da igualdade política combinado com o da liberdade, possibilitaram a Kelsen, séculos mais tarde, embasar sua teoria sobre a democracia. Ele parte da concepção de que as pessoas são iguais e que ninguém deve ser mandado por ninguém. Porém, mesmo assim, as pessoas devem permitir que haja uma liderança, aceitando o comprometimento de um pouco de sua liberdade. Lembra Kelsen que “nem entre os estadistas mais destacados nem na literatura política das décadas anteriores a I Guerra Mundial encontra-se qualquer defesa séria a favor da autocracia” (GORCZEVSKI; MARTIN, 2018, p. 159).

Como se denota, com imperfeições, avanços e retrocessos, a ideia, e a própria efetivação da democracia é muito anterior ao comumente apresentado. Contudo, considerando-se a primeira Declaração de Direitos no sentido moderno, a Declaração do Bom Povo da Virgínia, (1776) e a Declaração da Independência Americana (1776) pode-se afirmar que a

democracia moderna, como a idealizamos hoje, é uma invenção dos norte-americanos, imediatamente adotada pelos franceses. Mas [...] a concepção atual é ampliada e aperfeiçoada após a Segunda Guerra, onde o povo efetivamente adquire o direito de tomar decisões políticas de participar da administração pública por meio de referendos e plebiscitos e, em alguns países, até mesmo propor leis ao parlamento e até mesmo de propor emendas à constituição (GORCZEVSKI; MARTIN, 2018, p. 90).

Para Dahl (2001), a democracia proporciona inúmeras oportunidades, como a participação efetiva, a igualdade de voto, a aquisição de entendimento esclarecido e a inclusão. O autor apresenta inúmeras consequências desejáveis do regime democrático, como: evitar a tirania, garantir direitos essenciais, conferir liberdade, autodeterminação e autonomia moral, estimular o desenvolvimento humano, bem como a implementação da proteção dos interesses pessoais essenciais e a igualdade política, buscando pela paz e pela prosperidade.

Conforme Eisenberg (2003), a democracia não deve ser resumida a um regime de governo, e sim, deve ser interpretada como um ideal. Esta perspectiva se aproxima do conceito do autor John Dewey, que também é brevemente mencionado por Habermas, sendo que, para ele, a democracia carrega consigo uma concepção ética, política e jurídica, representando a forma de se viver fundada na experiência social mais desenvolvida da história da modernidade.

Claro que a democracia sofre de diversos defeitos, porém, apesar de suas falhas práticas, ela se torna o modelo mais desejável do que qualquer outra alternativa de governo, diante de todos os benefícios por ela introduzidos. A democracia ajuda a evitar governos autocratas, garantindo aos cidadãos inúmeros direitos fundamentais, assegurando uma ampla liberdade individual (comparada com demais modelos), pois somente um governo democrático pode propiciar a oportunidade de os cidadãos viverem em um ambiente de autodeterminação, promovendo a igualdade política (DAHL, 2001).

[...] as democracias atualmente existentes, fundadas na concorrência, podem ser entendidas como sistemas de ação, nos quais o procedimento democrático foi realmente implementado, não somente na forma nominal de direitos políticos de participação e de comunicação, mas também na forma de práticas, quase sempre seletivas. Dahl pensa que essas "poliarquias" se caracterizam através de uma série de direitos efetivos e de instituições que, a partir da Revolução Americana e Francesa, impuseram-se gradualmente num número crescente de Estados modernos. (HABERMAS, 2003, p. 43).

A democracia, portanto, é um dos principais cerne do pensamento político moderno, sendo que ela se preocupa com a participação cidadã nos processos de tomada de decisões políticas. Conforme Souza Neto (2006), em seu âmago também se encontra a liberdade, porém caracterizada por meio de uma figura de autonomia pública, em que as normas representam uma identidade entre governantes e governados, isto é, as normas possuem legitimidade quando os próprios destinatários acabam por participar da sua concepção, seja por meio do voto (forma indireta) ou por meio de plebiscito e referendo (forma direta).

Porém, se todos são iguais, não existiria, portanto, alguém legitimado a limitar o âmbito privado de outrem, sendo que, justamente por isso, faz-se necessária uma autoridade, a fim de organizar a vida em sociedade. Também, conforme Souza Neto (2006), no âmbito jurídico, esse conceito resulta no que se entende pelo princípio da soberania popular: para que este se torne efetivo, a democracia em sua forma de estado e de governo depreende ainda uma democracia como forma de sociedade também.

O princípio segundo o qual todo o poder do Estado emana do povo tem que ser especificado, conforme as circunstâncias, na forma de liberdades de opinião e de informação, de liberdades de reunião e de associação, de liberdades de fé, de consciência e de confissão, de autorizações para a participação em eleições e votações políticas, para a participação em partidos políticos ou movimentos civis, etc. (HABERMAS, 1997, p. 165).

Para tanto, Dahl (2001) afirma que uma democracia em grande escala exige que haja funcionários eleitos, e que estas eleições sejam livres, justas e frequentes, bem como necessita inevitavelmente da liberdade de expressão, das fontes de informação diversificadas e de uma cidadania inclusiva.

Ademais, a vontade popular tem de ser compreendida não como a junção de diversas vontades particulares, mas sim como uma vontade comunitária guiada pelo interesse público. Rousseau traz essa diferenciação de conceitos: vontade geral significa uma vontade popular que visa à prática do bem comum; já a vontade de todos carrega a soma de vontades particulares. A soberania popular, por sua vez, deve se apresentar por meio da vontade geral, orientando o conteúdo das leis, já que os argumentos aceitos pela maioria são aqueles possuem maior força legitimadora:

Aunque casi ningún pensador niega hoy em día que la democracia es el único sistema legítimo para gobernar una sociedad, existe poco acuerdo acerca de cuál es el origen de esa legitimidad. ¿ El valor de la democracia, es

instrumental o intrínseco? ¿Es éste procedimental o substantivo? ¿Reside em la característica negativa de evitar la tiranía y la monopolización del poder, o se encuentra asociado a su aptitud positiva de promover la autorrealización personal? [...] ¿cuál sería el sentido de, por ejemplo, el principio “un hombre, un voto”, las elecciones periódicas, la libertad de expresión, la división de poderes, la representación política, los partidos políticos y el control judicial de constitucionalidad? (NINO, 1997, p. 14)

Para Habermas, a soberania popular, diluída de forma comunicativa, não deve se impor tão somente por meio de discursos públicos informais, pois, para se originar um poder político, a sua influência precisa abarcar as “deliberações de instituições democráticas da formação da opinião e da vontade, assumindo uma forma autorizada” (HABERMAS, 2003, p. 105).

Na sequência, Habermas, estando inclinado para as construções filosóficas democráticas de acordo com suas semelhanças familiares, doutrina sobre os modelos de democracia liberal, republicano e deliberativo, apresentando uma teorização da democracia aventando estes três modelos normativos (BITENCOURT; RECK, 2018).

Sob o aspecto do modelo liberal de democracia, Habermas doutrina que neste o processo político é visto como uma disputa de posições com o intuito de programação da Administração Pública, a qual é tida como totalmente a par da sociedade civil. Ou seja, os cidadãos são sujeitos que possuem direitos básicos embasados em valores pré-políticos. Os pressupostos cabíveis dentro do processo político seriam apenas os de auto interesse, servindo tanto para a manutenção dos direitos básicos, como para uma busca de projetos individuais distintos de realização de cada indivíduo. Em suma: o outro é considerado um concorrente neste modelo, sendo os processos democráticos necessários para compatibilizar uma negociação dos interesses, cabendo à Administração Pública criar formas para o mercado resolver as questões de acordo com o auto interesse de cada um (BITENCOURT; RECK, 2018). Neste viés, sintetiza Habermas (2002a, p. 287) que na perspectiva liberal, “não há como eliminar essa separação entre o aparato estatal e a sociedade, mas apenas superar a distância entre ambos pela via do processo democrático”.

[...] Segundo a concepção liberal, o sentido de uma ordem jurídica consiste em que ela possa constatar em cada caso individual quais são os direitos cabíveis a que indivíduos, e em uma concepção republicana esses direitos subjetivos se devem a uma ordem jurídica objetiva, que possibilite e garanta a integridade de um convívio equitativo, autônomo e fundamentado sobre o respeito mútuo (HABERMAS, 2002a, p. 281)

O interesse individual assume uma postura preferencial, e se estrutura segundo as leis do mercado. O indivíduo, por sua vez, enxerga no Estado um risco a ele mesmo, ou seja, há uma concepção de certa rivalidade entre Estado e Sociedade. Ainda, trata-se de um modelo agregativo em que tudo é em prol do indivíduo. Nesta concepção, determina-se o *status* dos cidadãos de acordo com os direitos individuais que eles desfrutam perante o Estado e perante os demais cidadãos. Assim, como membros do Estado, os cidadãos podem controlar se o poder estatal está sendo exercido em benefício dos interesses individuais.

Outro modelo de democracia estudado por Habermas é o republicano, no qual a política é tida como um meio de reflexão sobre um contexto de vida ético, constituindo o *médium* em que os indivíduos pertencentes às comunidades solidárias surgem de maneira natural e se compreendem de sua interdependência mútua, surgindo a solidariedade como uma fonte de integração social (HABERMAS, 2002a). Este modelo é descrito pelo autor como aquele no qual predominam os fundamentos éticos nos discursos de justificação de normas. Nesta perspectiva, há uma aproximação entre Administração Pública e sociedade, em que o primeiro seria a sociedade politicamente organizada, havendo destaque aos projetos coletivos de felicidade. Neste viés, também, os direitos aparecem como conquistas históricas de uma comunidade e a realização pessoal ocorre no processo político, e não no mercado, como no modelo liberal (BITENCOURT; RECK, 2018).

Também no modelo republicano, prevalece a coletivização social como um todo, elegendo-se uma vida ética e solidária, em que, ao contrário do que ocorre no modelo liberal, tudo é em prol do coletivo. A vantagem deste modelo é que ele é radicalmente democrático e busca o acordo, não se resumindo apenas a uma negociação de interesses individuais opostos.

De acordo com essa concepção, o *status* dos cidadãos não corresponde ao modelo em que estes podem reivindicar seus interesses como indivíduos em particular, pois os direitos de cidadania, de participação e comunicação política, que são vistos como direitos positivos, devem ser garantidos pelo Estado, dentro de uma perspectiva coletiva e social. Ainda, aduz Habermas (2002a), que a formação de opinião e vontade política busca uma visão orientada ao entendimento mútuo, sendo que a deliberação diz respeito à cooperação social, sendo uma forma de troca bem-intencionada de perspectivas/ideias. Todavia, apesar de diversas vantagens, esse

modelo é, por vezes, muito idealista, pois o que embasa esta concepção são as virtudes.

Ainda em uma perspectiva republicana, a formação política da opinião e da vontade das pessoas privadas é o que configura o *médium* por meio do qual a sociedade se forma dentro de um aspecto geral estruturado politicamente. A sociedade seria a mesma sociedade política, porque, na prática, a comunidade que toma consciência e produz efeitos sobre si mesma, por meio de uma vontade coletiva dos indivíduos pertencentes, fazendo com que a democracia seja equivalente ao conceito de auto-organização política da sociedade. A interpretação republicana entende o processo de formação democrático da vontade como um auto entendimento ético-político, no qual o assunto em questão deve se basear em um consenso entre os indivíduos, e ser exercido por vias culturais (HABERMAS, 2003).

Feita essa comparação, Habermas expõe que nenhum destes dois modelos se preocupa com o teor intersubjetivo dos direitos, sendo que, em um modelo deliberativo, o autor propõe que o sujeito não desapareça, mas que se aproxime em uma coletividade. Deste modo, mais normativa do que o modelo liberal, mas menos normativa do que o modelo republicano, sobrevém a democracia deliberativa, a qual assume os defeitos e as qualidades dos outros dois modelos aqui apresentados e os formula de uma nova maneira. Ou seja, conforme Segovia (2008), a intenção teórica de Habermas, em síntese, é a superação das estreitas propostas dos modelos liberais e republicanos<sup>1</sup>. Assim, o modelo de democracia deliberativa surge com o intuito de priorizar o debate público, conciliando o modelo liberal e o modelo republicano.

Con la teoría de la democracia deliberativa, Habermas busca terciar en la discusión entre la Concepción liberal de la democracia como protección de los derechos individuales y la perspectiva republicana que sostiene la primacía de los derechos de participación política, que no es sino la vieja dicotomía abierta por Benjamin Constant entre la libertad de los modernos y la libertad de los antiguos. La manera especial como Habermas diseña una alternativa que supere la polarización proviene de una Concepción de la política como deliberación, como acción deliberativa, que podría explicarse como un proceso de autocomprensión de los ciudadanos en tanto que participantes en una comunidad lingüística em permanente diálogo (SEGOVIA, 2008, p. 15)

Seu surgimento se dá nos anos oitenta como uma opção nova às democracias até então dominantes, as quais se limitavam a um processo de reunião de interesses

---

<sup>1</sup> La democracia deliberativa surge, em definitiva, como superación de la estrechez de los planteos liberales y republicanos; al menos esa es la intención teórica de Habermas (SEGOVIA, 2008, p. 16).

privados com o objeto de eleger representantes. Em contrapartida, portanto, vem a democracia deliberativa trazer o entendimento de que o processo democrático não pode ser restringido ao momento decisório (o que traz também uma oposição ao modelo agregativo e elitista dominante) e o novo modelo traz a ideia de se debater sobre os assuntos a serem decididos, incluindo um momento especialmente dedicado à deliberação, isto é, ao debate de opiniões (SOUZA NETO, 2006). Ou seja, a democracia deliberativa se apresenta como uma opção a uma certa falência da democracia representativa (mesmo sem rejeitá-la), trazendo maior oportunidade de participação por meio da deliberação pública.

Ao mesmo tempo em que desafia o cognitivismo, a representação democrática depende de muito mais do que simplesmente procedimentos eleitorais. Ela requer robustas autonomia local e liberdade de expressão e associação, bem como certa igualdade básica de condições materiais. Demanda também uma cultura ética de cidadania que possibilite que tanto os representados quanto os representantes vejam as relações partidárias como não irredutivelmente antagonistas e sua defesa não como uma promoção incondicional de privilégios sectários contra o bem-estar de todos (URBINATI, 2006, p. 224).

A principal característica deste modelo é o entendimento de que a democracia não pode mais se limitar à prerrogativa popular de eleger seus representantes, pois, se assim compreendida, pode ser desonrada e manipulada. Num contexto democrático-deliberativo, a democracia contempla, além do voto, a possibilidade de se deliberar de forma pública acerca de questões de interesse comum.

Diante de tais particularidades pode-se entender o modelo habermasiano de democracia deliberativa como uma teoria prenhe de ideias, razões e juízos a partir dos quais se apresenta e se justifica, ainda que pretende – de forma muito clara – operar como parâmetro normativo para seres reais e localizados na história. Enquanto ideia reitora de projetos de vida em sociedade, a democracia deliberativa desencadeia uma lógica que não proporciona o conhecimento do que efetivamente é, mas desenvolve processos ideais que pretendem explicar o acontecer histórico de determinada realidade (LEAL, 2011, p. 26).

Oportuno trazer uma diferenciação do modelo agregativo de democracia, no qual se evidencia um apego a pressupostos antropológicos de cunho pessimista que podem ser percebidos em toda a história da teoria política: Souza Neto (2006) se refere à ideia concebida na obra de Hobbes, segundo a qual o homem tem uma vocação inerente para a competição e para o conflito - assume-se a capacidade de tomada de decisão racional dos indivíduos, porém com fins egoísticos, isto é, que se

resumem a um somatório de vontades particulares, não espelhando o bem comum, mas sim, a preservação dos interesses privados. A democracia deliberativa, por sua vez, critica esse modelo agregativo e a confusão feita entre os comportamentos adequados para o “mercado” e para o “fórum”. A maximização dos interesses privados pode até ser conveniente para o mercado, pois afetam só a pessoa que pratica esse tipo de ação; porém, na política, o cidadão é instigado a pensar não somente acerca daquilo que diz respeito aos seus interesses próprios, mas também acerca de questões comunitárias (SOUZA NETO, 2006).

Isso vai resultar na mudança de pontos de vista: da teoria da escolha racional passa-se à teoria do discurso. A razão prática é estabelecida nas formas de se comunicar e nos processos institucionalizados, não havendo necessidade, portanto, de se incorporar exclusivamente nas cabeças de atores coletivos ou singulares. O nível discursivo das comunicações capazes de serem observadas, pode ser utilizado como uma forma para avaliar a eficácia da razão procedimentalizada (HABERMAS, 1997).

O fundamental para o modelo deliberativo, na visão habermasiana, não é que os cidadãos se envolvam de forma permanente na política em prol de suas virtudes republicanas ou comunitárias, mas que, ao integrarem o processo deliberativo democrático, possam fazê-lo em uma condição de liberdade e igualdade (neste ponto, todavia, entende-se fundamental a deliberação constante, e não tão somente em momentos de crise).

O cerne da política deliberativa se dá de forma precisa em uma rede de discursos e de negociações, que deve tornar possível a solução racional das questões gerais, as quais correspondem aos impasses acumulados de uma integração funcional, moral e ética deficiente da sociedade (HABERMAS, 2003). Ou seja, para se pensar em democracia deliberativa, é necessário compreender que a participação pública nesse processo deve ser constante, agindo como forma de prevenção das crises, e não somente no momento que eles ocorrem, a fim de se evitar uma atuação/postura somente curativa. Neste contexto, a razão é capaz de achar formas de convivência pacífica por meio de uma interlocução permanente (LEAL, 2011).

A democracia deliberativa exige que as decisões públicas sejam justificadas sob um aspecto moral, impondo que elas sejam aceitas não apenas por aqueles que praticaram o exercício de votar, mas também por todos os atingidos por aquela decisão. Isto é, os argumentos usados pelos governantes devem ser aderidos não

somente por aqueles que o elegerem, possibilitando a mudança de opiniões por meio de uma interação comunicativa (SOUZA NETO, 2006).

Assim, este modelo surge com certos pontos em comum com a democracia participativa, mas visa maior atuação das pessoas físicas ou jurídicas, as quais são chamadas ao discurso, aos debates e à verdadeira deliberação das matérias que versem sobre os seus interesses. Ou seja, esse chamamento é voltado para a real participação de uma decisão coletiva.

Habermas propõe uma democracia que ocorra no cerne da arena pública livre, aberta e igualitária, tendo por objetivo obter um consenso social, através do diálogo argumentativo, no qual os participantes reconhecem suas diferenças, mas buscam um mínimo comum por meio de concessões mútuas, em prol do bem comum. Ademais, em uma política deliberativa se busca o acordo, o equilíbrio de interesses, a coerência jurídica, a racionalidade, um fim específico e uma fundamentação moral (HABERMAS, 2002a).

Neste contexto, como sintetiza Souza Neto (2006), o estado de direito é considerado como condição de viabilidade da democracia, pois esta depende da liberdade de expressão e de pensamento. A deliberação se justifica também pelo fato de que a integração dos cidadãos que vivem em uma sociedade complexa não se dá tão somente por um poder que não leve em consideração o poder de comunicação do público (HABERMAS, 2003). Desta forma, um consenso alcançado de forma comunicacional terá uma base racional, não podendo ser imposto por ninguém, diferente do que ocorre em um mero acordo de vontades.

Em termos mais simples, a racionalidade comunicativa surge na figura de um agente que se entende, com alguém, a respeito de algo. O dissenso, por seu turno, surge a partir dessas mesmas bases racionais quando um dos atores do agir comunicativo questiona uma das pretensões de validade do ato de fala, situação em que a questão é problematizada no interior da comunicação, mas agora por meio do discurso (SILVA; FREIRE JÚNIOR, 2018, p. 106).

A deliberação deve ser composta, portanto, dos seguintes requisitos: ser livre, se dar por meio de uma troca de razões e se dar em um ambiente de igualdade, em que se busque um consenso racionalmente motivado (COHEN, 2009). Por meio da comunicação e da deliberação acerca da formação da vontade pública, garante-se um poder de decisão também à sociedade.

Por isso, a democracia deliberativa se engaja na identificação de um campo comum, que pode ser objeto de consenso. Tal campo consensual é ocupado precisamente pelo estado democrático de direito, por conjugar a prerrogativa de o povo decidir sobre o conteúdo de sua ordem jurídica com mecanismos que permitem a cada um realizar o seu projeto pessoal de vida. Não há aqui uma mera relação de compatibilidade, mas de complementaridade necessária, de dependência recíproca: se inexistente, por conta do fato do pluralismo, uma doutrina abrangente capaz de gozar de um amplo consenso, a ponto de “naturalizar” determinado conjunto de valores, a legitimação das decisões públicas só pode se dar através da autolegislação, e o estado de direito é o pressuposto fundamental para que tal prerrogativa continue a ser exercida em um contexto de pluralismo (SOUZA NETO, 2006, p. 66).

A teoria habermasiana de democracia deliberativa, portanto, é entendida como uma teoria que visa esclarecer os aspectos da lógica das práticas democráticas existentes. Desta forma, esse modelo democrático não se configura como uma ideologia atemporal, fixa ou definitiva, mas compõe-se no exato tempo em que é implementada (LEAL, 2011). Para Habermas (2003), o processo da política deliberativa possui consequências para o conceito de uma sociedade centralizada no Estado, do qual decorre os padrões de democracia tradicionais. O modelo procedimental da democracia deliberativa pode, por isso, ser entendido como o governo das razões.

Oportuno mencionar que há dois principais autores que debruçam suas produções no desenvolvimento da teoria da democracia deliberativa: Jürgen Habermas e John Rawls. Este é considerado substancialista, e o primeiro, conforme já mencionado, é procedimentalista, sendo o enfoque da presente pesquisa a teoria habermasiana. Apesar de ambos ressaltarem a necessidade de um ambiente que propicie condições de igualdade, requerendo um ideal de autonomia pessoal e a publicização das leis e da política (COOKE, 2009), Rawls se preocupa mais em desenvolver uma teoria da justiça propriamente dita.

Além disto, ao contrário do que ocorre com Rawls, Habermas não restringe sua análise ao campo da filosofia política, mas a desenvolve nas esferas da teoria social e da filosofia da linguagem, com a elaboração de uma ética do discurso, na qual procura construir um contexto ideal de comunicação que integre, em uma situação de igualdade e liberdade, todos os participantes do processo comunicativo. Já em uma esfera da teoria social, o autor alemão expõe a esfera pública como um ambiente em que as perspectivas normativas que se erguem do mundo da vida são racionalizadas por meio da comunicação, acabando então a legitimidade a evidenciar a pretensão de transpor o processo decisório que tem lugar na esfera estatal. Este âmbito público é

o mais importante elemento do ajuste institucional da democracia deliberativa, já que possibilita participação da sociedade, sem que esta dependa associação formal em assembleia, por exemplo (SOUZA NETO, 2006).

Aqui é necessário, primeiramente, discorrer acerca do conceito de mundo da vida, com base do retirado do autor Edmund Husserl, o qual corresponde a um contexto preliminar da prática natural da vida e da experiência do mundo, ou seja, mostra-se como oposto às idealizações que perfazem o campo das ciências naturais. O mundo da vida só consegue atingir o campo da visão quando se posiciona às costas do ator e se compreende o agir comunicativo (que na sequência será aprofundado) como parte de um processo circular em que o agente se mostra como produto das tradições nas quais ele está inserido, de grupos aos quais pertence e de processos de socializações aos quais ele está submetido. É assim que o mundo da vida se reproduz (LEAL, 2003).

Acerca da esfera pública, a partir do entendimento habermasiano, também é importante destacar que, para o autor, ela é uma estrutura aberta, sendo uma rede adequada para comunicação de assuntos, de tomada de decisões e de opiniões (HABERMAS, 2003). Esta esfera oferece chances de emancipação humana em torno de uma ideia central racional criada comunicativamente, sendo consequência de um processo de transformação social, em busca de uma autoridade racional. Assim, a esfera pública representa uma dimensão do social que media o Estado e a Sociedade.

Feito este breve parêntese, prossegue-se na análise do modelo de democracia deliberativa: cabe esclarecer que este modelo não se confunde com a democracia direta (já que proporciona ferramentas para deliberação, e não para participação direta na tomada de decisões), porém, também não é completamente contrária à forma direta de participação. O que existe, na verdade, é um contraste com o modelo liberal, o qual pensa que a deliberação seria somente uma padronização constitucional da soberania, não conseguindo dar vida a uma soberania popular, base do sistema democrático (LEAL, 2011).

Apesar da democracia deliberativa também ser representativa - já que a população permanece elegendo seus representantes -, aos indivíduos é propiciado debater, apresentar argumentos e deliberar; isto é, a participação do indivíduo não se resume meramente ao voto, deixando de ser inerte e indo além da eleição dos seus representantes. Ou seja, na democracia representativa, há limitação da representação dos menos favorecidos, pois este modelo, conforme Blanco (2000), acaba por

proteger os interesses dos mais poderosos, já que eles possuem maior número de membros que os representam, atrofiando o controle popular e estimulando uma estrutura de privilégios<sup>2</sup>.

Atualmente, a natureza predominantemente representativa da democracia é inevitável, o que não se pode permitir é que os eleitos governem sem observar a vontade popular. Para Souza Neto (2006), nas grandes repúblicas da modernidade, isso só se torna viável com a harmonização entre representação e deliberação: os governantes decidem, mas suas decisões devem ser justificadas em um ambiente público por meio de argumentos a serem aceitos pela sociedade

Para Rouanet (2011) a democracia deliberativa se apresenta como um fio condutor que rege as transformações da sociedade em direção a um contexto mais justo, surgindo este modelo como a melhor forma de se lidar com a incerteza política e com a ambiguidade dos processos eleitorais, pois amplia a participação do cidadão a outras esferas que não se limitam ao voto. Portanto, conforme Segovia (2008), a democracia deliberativa mostra-se como o ponto de coesão social de uma sociedade pluralista<sup>3</sup>.

Habermas é um grande defensor da necessidade de se conciliar o estado de direito e a soberania popular. Ele entende que a democracia precisa de liberdade e igualdade institucionalizada, a qual é proporcionada pelo estado de direito. Na ausência de direitos fundamentais, por exemplo, não pode se esperar uma verdadeira opinião livre e vontade coletiva: assim, o estado de direito exerce a postura de garantir a constituição da totalidade do *demos*, sendo uma condição imprescindível para a democracia.

[...] Por lo tanto, la idea de la democracia deliberativa debe desplegarse en la idea de una sociedad constituida democráticamente más allá del Estado-nación, em la idea de una comunidad de ciudadanos del mundo inclusiva, cuyo marco jurídico son los derechos humanos de contenido moral, únicos capaces de generar una nueva solidaridad cosmopolita. (...) (SEGOVIA, 2008, p. 35).

---

<sup>2</sup> Las deficiencias de la democracia representativa derivan de que el puro enfrentamiento de intereses privados no asegura, sino que limita, la representación de los más desfavorecidos. Siempre se oirá más a las elites que menosprecian al público o a los grupos de interés más poderosos por sus recursos y no tanto por el número de miembros que representan. Esto facilita la atrofia del control popular, la perpetuación o creación de las estructuras de privilegios, y la imposibilidad de un intercambio de papeles entre representantes y representados (BLANCO, 2000, p. 25).

<sup>3</sup> Luego, la democracia deliberativa viene a ser el punto de cohesión social de una sociedad pluralista, al dar legitimidad a un Estado y una política neutrales, mas no disolventes, según Habermas (SEGOVIA, 2008, p. 16).

A teoria habermasiana propõe que as regras neste modelo de democracia sejam aceitas por todos, possuindo um caráter procedimental, em que o objetivo seja explícito. Isto é, a democracia deliberativa e seu espaço público para debate embasam-se potencialmente na verdade, ficando contaminada em caso de eventual estratégia ou jogo manipulado. Neste mesmo contexto, muito se fala na necessidade de liberdade e igualdade, sendo oportuno frisar que a liberdade aqui mencionada não pode ser meramente formal:

[...] Atribuir formalmente ao indivíduo, por exemplo, a prerrogativa de escolher uma profissão, e não fornecer condições materiais para que cada um possa efetivamente exercer esse direito, equivale a negá-lo na prática. [...] Se há liberdade, mas não igualdade, os graus de liberdade são totalmente diferentes: algumas pessoas são, na verdade, “mais livres que outras”. Por essa razão, geralmente os liberais igualitários defendem uma variação da igualdade de recursos ou de oportunidades. Esta igualdade é capaz de se harmonizar com a liberdade (SOUZA NETO, 2006, p. 166, *grifos originais*).

Já sobre a igualdade, é necessário que esta corresponda à igual capacidade de exercer verdadeira influência na vida política, ou seja, a mesma capacidade de funcionar de forma pública. Assim, a igualdade de possibilidade de participação não será efetiva quando não houver a igualdade de capacidades, conforme continua explicando Souza Neto, sob pena de se tornar uma pobreza política. Isso acarreta na exclusão pública, indo de encontro com a inclusão que exige a democracia deliberativa, pois aqueles indivíduos excluídos não podem iniciar a deliberação e não possuem expectativas reais e efetivas de influenciar decisões. Por esse motivo, não teriam por que cooperar.

A democracia deliberativa, ao fomentar o diálogo, traduz os interesses individuais em coletivos, sendo que a deliberação propicia a busca pelo consenso e com ele evitam-se conflitos, sendo, para Blanco (2000), a melhor forma para aumentar o conhecimento recíproco, para abordar os interesses de todos os participantes envolvidos, para detectar os erros e amenizar nossa tendência natural ao egoísmo e intolerância<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> [...] La deliberación entre sujetos que buscan el consenso y evitan conflictos es el mejor procedimiento para aumentar el conocimiento recíproco, detectar errores y atender los intereses de todos los afectados (BLANCO, 2000, p. 26).

Prossegue Souza Neto (2006), ao afirmar que a igualdade material tanto frisada há que ser minimamente razoável, a fim de propiciar verdadeira participação da vida pública, sem vítimas da exclusão social e política. Neste mesmo viés, é necessário criar condições sociais adequadas para tanto, tornando projetos pessoais em algo alcançável, pois, do contrário, a autonomia privada diminuiria. Assim, a conciliação trazida pela democracia deliberativa entre estado de direito e soberania popular deve ser abrangente, não se limitando a um contexto liberal clássico do estado democrático de direito, devendo englobar padrões de igualdade material, os quais são imprescindíveis para o gozo livre e igualitário da autonomia privada e pública.

Conclui-se, desta forma, que o propósito da democracia deliberativa é a ampla autonomia do indivíduo e da sociedade, a partir do gozo dos direitos fundamentais em um contexto de auto legislação, sendo que a finalidade que a estimula é intrínseca à modernidade, brotando de forma espontânea da experiência humana à política, moral e ética (SEGOVIA, 2008)<sup>5</sup>.

Reivindicar la democracia deliberativa implica reclamar el ciudadano la posibilidad (nunca imperativa) de ir más allá del rol de votante, espectador y encuestado. Algunos creemos que no es una ingenua declaración de buenas intenciones, sino un requisito de viabilidad democrática (BLANCO, 2000, p. 28).

Habermas tem a esfera pública como o âmbito em que as expectativas normativas que se erguem do mundo da vida são racionalizadas pela comunicação, vindo a legitimidade assumir a pretensão de mediar o processo de decisão que tem lugar na esfera estatal. Esta esfera pública é a parte mais importante do arranjo institucional da democracia deliberativa, já que possibilita uma participação constante do povo, sem depender de uma incorporação tão formal (SOUZA NETO, 2006).

Assim, depreende-se que, para falar em democracia deliberativa e em um contexto que possibilite seu exercício, é essencial que se propicie a igualdade e a liberdade (formal e material) dos indivíduos envolvidos no debate, para que estes

---

<sup>5</sup> La finalidad de la democracia deliberativa es la plena autonomía del individuo y de la sociedad humana, que se define como el goce de los derechos fundamentales en un contexto de autolegislación popular. Para que esto sea posible, Habermas insiste en que no hay que inventar teorías hipotéticas ni volver sobre nuestros pasos a los primeros momentos de la filosofía moderna – el iusnaturalismo racionalista. Basta con advertir el corazón democrático de los Estados actuales y volver a bombear la sangre que les da vida. La democracia deliberativa no necesita de otros fundamentos, pues el fin que la alienta es intrínseco al proyecto de la modernidad, está latente o activo – según el caso – en las estructuras políticas modernas y brota espontáneamente de experiencia política, moral y ética del hombre moderno (SEGOVIA, 2008, p. 65).

possam influenciar e se fazer ouvir da mesma forma, de maneira equilibrada entre si. Desta forma, retira-se o cidadão da inércia e do costume de participação apenas por meio do voto e em período eleitoral, e se proporciona o envolvimento para com as decisões governamentais, saindo da postura de mero espectador, para figurar como ator em um contexto de busca pelo consenso racional. Para tanto, exige-se condições que possibilitem a deliberação para que se chegue a este consenso, por meio do procedimentalismo desenvolvido por Habermas, denominado como teoria do discurso, sobre a qual a seguir passa-se a expor.

## **2.2 A teoria procedimental e o papel da teoria do discurso dentro de um contexto democrático-deliberativo**

Habermas elabora um modelo procedimental deliberativo, por entender que o processo de deliberação deve estar aberto quanto aos seus resultados, sendo que a fundamentação dos princípios deve se dar no decorrer da própria deliberação. Como pontua Eisenberg (2003, p. 23), “Habermas representa o momento mais alto de racionalização do mundo existente”, e tem adquirido importância cada vez maior nos debates que procuram interpretar o caminho da democratização brasileira. Porém, o autor reforça que “a teoria habermasiana é o ponto de partida, e não o de chegada para um diálogo crítico com modelos éticos, jurídicos e políticos alternativos” (EISENBERG, 2003, p. 25).

Conforme Leal (2011), Habermas arquiteta a teoria do discurso partindo do pressuposto de que o discurso é aquilo que concentra as razões de aplicação e fundamentação, visando à validade e legitimidade dos argumentos, bem como buscando encontrar formas de aperfeiçoar os modelos democráticos. Todavia, Habermas entende que há um divórcio entre os valores teóricos da democracia e as práticas democráticas, o que configura um cotidiano antidemocrático, e por isso a democracia falha. Assim, uma forma de conciliar esse divórcio se dá por meio da comunicação e de diálogo adequado - teoria do discurso - na qual não se debate a posição do indivíduo, mas sim as justificativas que o fizeram chegar na sua posição/opinião.

O modelo de democracia deliberativa habermasiano pode ser considerado como uma “teoria do discurso do direito e da democracia, e sua proposta se baseia no

deslocamento do cidadão para o processo comunicativo” (SOUZA NETO, 2006, p. 137). Esse processo democrático estabelece

[...] um nexu interno entre considerações pragmáticas, compromissos, discursos de auto entendimento e discursos de justiça, fundamentado a suposição de que é possível chegar a resultados racionais e equitativos. Nesta linha, a razão prática passa dos direitos humanos universais ou da eticidade concreta de uma determinada comunidade para as regras do discurso e as formas de argumentação, que extraem seu conteúdo normativo da base de validade do agir orientado pelo entendimento e, em última instância, da estrutura da comunicação linguística e da ordem insubstituível da socialização comunicativa. (HABERMAS, 2003, p. 19)

Para Souza Neto (2006), a teoria do discurso esclarece a legitimidade do direito com a ajuda de processos e de pressupostos da comunicação, os quais levam a crer que o processo de criação e de aplicação do direito chega em resultados racionais. Seguindo este conceito, a maioria só deve se abster de tomar decisões que resultem no desgaste das condições procedimentais da própria democracia.

Habermas produziu uma nova interpretação do discurso filosófico moderno, no qual, seguindo uma linha hegeliana, redescobriu a importância de Kant e uma razão moral. Todavia, ele é mais radical que Kant, pois transforma a reflexão transcendental na reformulação racional das condições ideais de fala, como uma nova teoria epistemológica, social e filosófica. A concepção de comunidade (depois entendida como comunicativa), deve chegar em uma análise dos conteúdos normativos dos pressupostos universais da linguagem orientada para a compreensão, que advém do conceito de razão comunicativa (SEGOVIA, 2008)<sup>6</sup>.

Internamente à moldura conceitual mentalista, Kant concebe a auto compreensão racional dos atores como um saber de si da pessoa, por meio do qual confronta esse conhecimento da primeira pessoa com o conhecimento na terceira pessoa de um observador. Entre ambos existe um desnível transcendental, de tal maneira que a auto compreensão do sujeito inteligível não pode ser corrigida fundamentalmente através do conhecimento do mundo. Contrariamente a isso, os sujeitos agindo comunicativamente se tratam literalmente como falantes e destinatários, nos papéis das primeira e

---

<sup>6</sup> La iniciativa de Habermas produjo una relectura del discurso filosófico de la modernidade en la que, siguiendo el hilo del pensamiento hegeliano, acabó redescubriendo la importancia de Kant y la razón moral capaz de juzgar la irracionalidad de las causas del comportamiento social. Pero Habermas radicaliza a Kant, pues la reflexión trascendental es trasmutada em reconstrucción racional de las condiciones de habla como marco normativo para una nueva teoría epistemológica, filosófica y social. La elaboración del concepto de una comprensión comunitaria (más tarde comunicativa y/o discursiva), basada en el entendimiento lingüístico consentido, há de culminar en una pragmática formal, esto es, en un análisis de los contenidos normativos de las presuposiciones universales del uso del lenguaje orientado al entendimiento, que deriva en el concepto de razón comunicativa, más amplio que el razón instrumental (SEGOVIA, 2008, p. 13).

segunda pessoas, no mesmo nível do olhar. Contraem uma relação interpessoal, na qual se entendem sobre algo no mundo objetivo e admitem os mesmos referentes mundanos [...] (HABERMAS, 2002b, p. 53).

As sociedades devem ser compreendidas como sistemas aptos a resolverem problemas, nas quais “os sucessos ou fracassos devem ser medidos por critérios de racionalidade” (HABERMAS, 2003, p. 47). Ademais, conforme aduz o autor alemão, o processo democrático adapta a criação do direito legítimo a um ajuste supostamente racional de problemas, cujo meio de interrogação equivale aos problemas que sempre foram criados de forma quase inconsciente. O cerne da política deliberativa se dá de forma precisa em uma rede de discursos e de negociações, que deve tornar possível a solução racional das questões gerais, as quais correspondem aos impasses acumulados de uma integração funcional, moral e ética deficiente da sociedade.

Esse modelo procedimental enfatiza práticas para formar decisões que afetariam uma coletividade, partindo do pressuposto do pluralismo. O desafio imposto à racionalidade democrática é o de alcançar formulações aceitáveis do bem comum. Outrossim, este modelo procede também de um conflito de interesses na vida social, a qual depende desses conflitos tanto quanto necessita de cooperação, pois quanto maior o número de conflitos, mais se conquista um lugar importante à resolução procedimental (BENHABIB, 2009).

E como é possível que uma sociedade funcionalmente diferenciada sobreviva? Para Habermas, a resolução disto se dá em uma dupla perspectiva: a da primeira pessoa, como participante de um mundo da vida, que interage com os demais; e uma terceira, que observa um sistema de ação. Neste contexto, a linguagem é um forma de reprodução e de crítica do mundo da vida, pois os integrantes estão, de maneira contínua, testando, reproduzindo e também produzindo novos significados sobre o seu mundo (ALMEIDA; RECK, 2013).

A teoria do discurso pretende institucionalizar os procedimentos que digam respeito aos cidadãos, conferindo um papel central para o poder administrativo. Para Habermas, o debate público também demonstra sua importância ao fazer filtros automáticos do que se entende por certo e errado. Acerca destes filtros, importante trazer a perspectiva de Leal (2011), que alerta, neste aspecto, que as elites dominantes do mercado hegemônico capitalista instituíram moldes de operação do poder inéditos, que, devido ao seu alto nível de comunicação, são reproduzidos nas

categorias sociais e nas prioridades de Estado e da Administração, sendo executadas por meio de políticas públicas.

Conforme já mencionado, a verdade deve embasar o discurso: em um ambiente saudável não haveria manipulação da mídia, sendo que a opinião pública, por certo, deve ser autônoma e não forjada. Em um primeiro momento, Habermas afirmava ser a mídia algo ruim para a formação da vontade e da opinião pública, todavia, após, retificou sua posição e passou a inferir que diversas fontes de informação são sim importantes para o cidadão, tendo a mídia um papel relevante, desde que estas fontes sejam neutras.

Diante da perspectiva procedimental, há a descentralização do ego, sendo que, nos debates públicos, a vontade geral não é a vontade da maioria, mas sim um consenso racional entre opiniões e argumentos. Ou seja, a teoria do discurso não pode se resumir apenas à busca pelo consenso propriamente dito, pois esta teoria traz as regras de uma argumentação racional, criando um procedimento específico para o discurso, conforme já mencionado, com vistas a garantir a imparcialidade (ALEXY, 2010). Ademais, há a presença de um ideal de liberdade e igualdade entre os participantes, o que reflete em um caráter universalista.

Todavia, há um receio que a imparcialidade acabe por excluir da pauta temas que os tradicionais entendam como assuntos privados, como por exemplo a violência doméstica: inicialmente este tema era considerado um assunto particular entre casais, porém, com a disseminação das ideias do movimento feminista, entendeu-se que a violência conjugal era uma característica frequentemente ocorrente nas sociedades dominadas pelos homens. Assim, compreende-se que somente os envolvidos e participantes do debate podem deliberar acerca do que é interesse comum de todos (HABERMAS, 2003).

O procedimento, por sua vez, se dá pelas condições ideais de fala que na sequência serão listadas, tendo o intuito de equilibrar interesses divergentes e estabelecer acordos com um fim racional, mesmo que os argumentos utilizados possam ter uma fundamentação moral. Ou seja, tudo depende das condições de comunicação, como se demonstrará a seguir, sendo característica primordial da teoria procedimental a busca por um consenso sólido e racional, construído com base em procedimentos específicos.

Cabe ressaltar que, para Habermas, a concepção deliberativa irá preencher um mínimo de procedimento necessário se garantir a participação política do maior

número de pessoas privadas possível, se fizer valer a regra da vontade geral para as decisões políticas tomadas, se garantir os direitos de comunicações comuns, e se proteger a esfera privada. Todavia, isso não esgota com o conteúdo normativo do processo democrático, pois os elementos acima trazidos não tocam no íntimo de uma concepção de fato procedimentalista da democracia. Explica o autor que, o que ocorre, na verdade, é que o processo democrático regulariza os discursos e as negociações com a ajuda de processos comunicativos que devem embasar a presunção da racionalidade para os resultados tidos de acordo com o processo.

A formação democrática da opinião e da vontade depende de opiniões públicas informais que idealmente se formam em estruturas de uma esfera pública política não desvirtuada pelo poder. De sua parte, a esfera pública precisa contar com uma base social na qual os direitos iguais dos cidadãos conseguiram eficácia social. Para desenvolver-se plenamente, o potencial de um pluralismo cultural sem fronteiras necessita desta base, que brotou por entre barreiras de classe, lançando fora os grilhões milenares da estratificação social e da exploração, e se configurou como um potencial que, apesar de seus inúmeros conflitos, produz formas de vida capazes de gerar novos significados (HABERMAS, 2003, p. 33).

Oportuno também trazer o entendimento de Alexy (2010) - o qual possui afinidade com o estudo de Habermas - quando este discorre que qualquer um pode debater sobre questões práticas apresentadas e de interesse dos participantes, com o propósito de correção mútua e de equilíbrio entre os argumentos. Assim, as condições ideais de racionalidade do discurso podem ser resumidas em um sistema de regras que se preocupe com a estrutura dos argumentos e o procedimento do discurso em si, como por exemplo, a possibilidade de universalização, a verdade das premissas e o balanceamento dos argumentos, que adiante se aprofundará.

A teoria do discurso também traz outra compreensão: os processos e pressupostos de comunicação da criação democrática da opinião e da vontade funcionam como um artifício essencial para a racionalização discursiva da tomada de decisões dos governantes e de uma administração interligadas ao direito e à lei, podendo direcionar a utilização do poder administrativo (HABERMAS, 1997).

Ao analisar a teoria habermasiana, Chantal Mouffe (2003) conclui que o autor tem como um dos objetivos da teoria procedimental, colocar em primeiro plano a originalidade dos direitos fundamentais e da soberania popular. Isto é, de um lado, o

governo protege os direitos individuais, e de outro, esses direitos propiciam as condições necessárias para exercer a soberania popular<sup>7</sup>.

Habermas defende o que é seguro, que é um enfoque rigorosamente procedimental no qual não se põem limites ao alcance nem ao conteúdo da deliberação. É o passo-a-passo do procedimento do discurso ideal que eliminará as posições com as quais os envolvidos não concordam no discurso moral.

Em suma, a garantia de que a deliberação tenha resultados razoáveis depende do quanto se cumprirá a condição do discurso ideal: quanto mais igual e mais imparcial, mais aberto será o processo, e quanto menos manipulados estão os debatedores e mais dispostos a se deixar nortear pelo melhor argumento, tanto mais viável será que os interesses generalizados sejam aceitos por aqueles afetados pela decisão tomada. Habermas não nega que há barreiras para a realização plena de um discurso ideal (aqui, compartilha-se da afirmação de Eisenberg: a teoria que se apresenta deve ser interpretada como um ponto de partida), mas ele entende que os obstáculos sejam empíricos. Neste ponto, Mouffe (2003) critica o autor, pois entende pouco provável que o cidadão consiga se despir completamente de todos os interesses particulares com o intuito de se encontrar com o ser racional universal, sendo o discurso ideal apenas uma ideia reguladora<sup>8</sup>.

O plano de fundo das finalidades do falante, em um contexto de agir comunicativo, deve ser a colaboração para o entendimento e a busca do consenso. Todavia, isso não significa que o sujeito esteja totalmente despido de sua individualidade, mas que este está empenhado em procurar por condições que possam ser compartilhadas e harmonizadas por todos. Isso configura o que Habermas chama de condições ideais de fala, em que não há coação entre os participantes, devendo ser conduzida pela força do melhor argumento.

---

<sup>7</sup> Por lo que se refiere a Habermas, su reciente libro *Between Facts and Norms* deja claro que uno de los objetivos de su teoría procedimental de la democracia es poner en primer plano la <cooriginalidad> de los derechos individuales fundamentales y de la soberanía popular. Por una parte, el autogobierno sirve para proteger los derechos individuales; por otra, esos derechos proporcionan las condiciones necesarias para el ejercicio de la soberanía popular.p. 99

<sup>8</sup> [...] Habermas y sus seguidores no niegan que existan obstáculos para la realización del discurso ideal, pero estos obstáculos se conciben como obstáculos empíricos. Se deben al hecho de que, dadas las limitaciones prácticas y empíricas de la actividad social, es poco probable que lleguemos a ser capaces de dejar completamente a un lado todos nuestros intereses particulares con el fin de coincidir con nuestro ser racional universal. Esta es la razón de que la situación del discurso ideal se presente como una <idea regulativa> (MOUFFE, 2003, p. 102).

Habermas (2003) doutrina que essa teoria entende o sistema político não como o centro ou o ápice, mas sim como um sistema de ação que caminha ao lado de outros sistemas. Para o autor, o princípio do discurso apenas pode ser entendido como um princípio democrático se estiver relacionado com o *médium* do direito, sendo que o princípio de que todo o poder do Estado emana do povo, tem sido caracterizado por meio de liberdades de informação e de opinião, bem como de reunião, associação, de participação em votações políticas e em partidos políticos, e etc.

O sistema político depende de outras realizações do sistema, especialmente das realizações fiscais do sistema econômico; ao passo que a política deliberativa, que se realiza através dos procedimentos formais da formação institucionalizada da opinião e da vontade, ou apenas informalmente, nas redes da esfera pública política, mantém um nexo interno com os contextos de um mundo da vida racionalizado. As comunicações políticas, filtradas deliberativamente, dependem das fontes do mundo da vida – de uma cultura política libertária e de uma socialização política esclarecida, especialmente das iniciativas de associações que formam opinião – as quais se formam e se regeneram quase sempre de modo espontâneo, dificultando as intervenções diretas do aparelho político. (HABERMAS, 2003, p. 25)

O essencial para o modelo democrático-deliberativo é compreender que, além de se tomar decisões, deve ser propiciado um debate acerca de qual é a melhor decisão a ser tomada. Ou seja: a legitimidade das decisões tomadas pelo Estado não se dá tão somente pela regra da maioria, mas sim pelo resultado de uma vasta deliberação pública em que foram concedidas razões para decidir. Somente nesse diálogo é que as posições defendidas (independentemente de seu cunho) se chocam e buscam por uma adesão sustentada em argumentos centralizados no campo do que é largamente compartilhado. A razão pode provocar a convergência das decisões públicas objetivando o bem comum, e não uma adesão generalizada a uma conduta predominante na comunidade, como pressupõe a visão comunitária (SOUZA NETO, 2006).

[...] a perspectiva alicerçada na proposta de Habermas enfatiza a importância da esfera pública como instituição fundamental da democracia deliberativa. Para esse ponto de vista, a deliberação não se processa apenas nos “fóruns oficiais”, mas também na rede informal de comunicações consistente na “esfera pública não estatal”. Na democracia deliberativa, a justificação das decisões estatais não se restringe ao âmbito governamental, mas se estrutura na forma de um diálogo entre governantes e governados, e esse diálogo deve ir além dos períodos eleitorais e se espalhar para o cotidiano. (SOUZA NETO, 2006, p. 147).

As teorias democrático-deliberativas carregam consigo o entendimento de que as sociedades atuais têm um desacordo considerável entre diversas doutrinas abrangentes de caráter moral, filosófico e religioso, somadas a concepções individuais sobre o que se entende por uma vida digna. Contudo, afirma Souza Neto (2006, p. 66), que, “diferentemente do que ocorre com o pluralismo ético, a democracia deliberativa não assume uma postura cética diante desse desacordo moral”, e sim, pelo contrário, procura aperfeiçoar formas institucionais e sociais que permitam a cooperação entre essas diversas doutrinas.

Alexy (2010) identifica demais questões acerca da teoria do discurso: ela não garante que as operações cheguem sempre a um resultado preciso, pois não são determinados os pontos de partida do discurso, bem como possui um caráter meramente ideal, utópico, podendo realizar-se no mundo prático apenas de maneira parcial. Neste aspecto, Benhabib (2009, p. 134) explica que essa teoria não está em busca da realização prática, mas sim “demanda da elucidação, de modo mais eficaz que outras teorias, de alguns aspectos da lógica de práticas democráticas existentes”, estando mais preocupada com um desenho institucional e constitucional do que sua aplicabilidade total, opinião esta da qual se compartilha.

No que toca ao entendimento trazido por John Dewey, este afirma a importância de se saber quais os meios que fizeram se chegar ao que se entende por maioria, isto é, quais foram os debates anteriores, e aduz que deve se levar em conta a opinião da minoria, a fim de aprimorar os métodos e meios das discussões e debates, eis que o nível discursivo do debate público é de suma importância para a política deliberativa obter sua força legitimadora (HABERMAS, 2003). Esses apontamentos possibilitam concluir que a forma ideal da deliberação e da tomada de decisão espera por uma associação titular que seja capaz, de forma imparcial, de regular os meios de convivência.

[...] as condições para uma formação política racional da vontade não devem ser procuradas apenas no nível individual das motivações e decisões de atores isolados, mas também no nível social dos processos institucionalizados de formação de opinião e de deliberação. Estes podem ser considerados como arranjos que influenciam as preferências dos participantes, pois eles selecionam os temas, as contribuições, as informações e os argumentos, de tal modo que somente os que são “válidos” conseguem atravessar, em caso ideal, o filtro das negociações equitativas e dos discursos racionais, assumindo importância para as tomadas de resolução (HABERMAS, 2003, p. 72).

No que se refere aos atores, Habermas (2003) distingue aqueles que surgem do público e aqueles que ocupam a esfera pública já constituída: os primeiros participam na reprodução da esfera pública e os segundos tem o intuito de se aproveitar dela, como por exemplo os grandes grupos de interesses que influenciam o sistema político. Neste sentido, a opinião pública pode até ser manipulada, mas não pode ser comprada de forma pública ou obtida a força. Assim, “antes de ser assumida por atores que agem estrategicamente, a esfera pública tem que reproduzir-se a partir de si mesma e configurar-se como uma estrutura autônoma” (HABERMAS, 2003, p. 97). Essa regularidade, permanece reprimida no espaço público, e só ressurgue quando há mobilização desta.

Explica Marques (2009), que a esfera pública se caracteriza como um ambiente adequado para intermediar as discussões políticas guiadas pelos atores administrativos centrais e os agrupamentos entre os atores periféricos e cívicos. Ademais, a divisão entre a problematização/identificação de eventuais crises e a tomada de decisões, designa a diferença existente entre o poder comunicativo (que se origina nos debates iniciados no âmbito da esfera pública) e o poder administrativo, que é realizado pelos atores políticos representantes do Estado. Neste aspecto, no poder comunicativo, a formação da vontade democrática é proveniente das decisões tidas por meio de deliberações formais; já no poder administrativo, a formação da opinião pública se dá por meio da participação dos cidadãos e associações nos debates desenvolvidos em arenas comunicativas, em que a principal atividade discursiva é a conversão política.

As críticas advindas dos atores políticos não estatais acerca das decisões tomadas pelo governo, exercem um papel legitimador, pois, para serem aceitas, as decisões precisam ser justificadas com boas razões pelos governantes, sob pena de críticas públicas. Assim, o controle do governo pelo público não se dá tão somente no voto ou no período eleitoral, o que reduz a possibilidade de uma tomada de decisão arbitrária (SOUZA NETO, 2006). O sistema político interliga-se com o espaço público e com a sociedade civil por meio da atividade dos partidos políticos e da atividade eleitoral dos cidadãos, devendo permanecer sensível às influências da opinião do povo. Essa conexão se dá através do direito dos partidos políticos de contribuir na formação da vontade política dos cidadãos, e também através do direito de voto ativo e passivo dos indivíduos (HABERMAS, 2003).

Ademais, o bem comum é um princípio que deve imperar na deliberação, a qual, ao determinar padrões justos de cooperação social, oportuniza a defesa de interesses legítimos, pois possuem respaldo em direitos e princípios que todos devem aprovar. O que o processo deliberativo exige é que os referidos interesses sejam explanados como algo cujo resguardo diga respeito a toda comunidade política (SOUZA NETO, 2006). Ou seja, conforme o autor, a ideia de bem comum não deve ser confundida com a defesa tradicional da prevalência do interesse público sobre o interesse privado, como se existisse uma oposição insuperável entre os dois. O princípio do bem comum determina, pois, que os interesses privados só podem ser mantidos de forma legítima quando se mostrarem como direitos que todos devem defender, e não apenas os seus titulares.

Importante mencionar a análise feita por Habermas de que, familiarizada com a visão republicana, a teoria do discurso coloca como protagonista o processo político da formação de opinião e da vontade, mas sem colocar em segundo plano a constituição do estado de direito, pois essa teoria compreende os princípios deste como “uma resposta coerente à pergunta acerca do modo de institucionalização das formas pretensivas de comunicação de uma formação democrática da opinião e da vontade” (HABERMAS, 2003, p. 21).

[...] a teoria do discurso dispensa os clichês da filosofia da consciência que recomendam que atribuamos, de um lado, a prática de autodeterminação dos sujeitos privados a um sujeito da sociedade tomada como um todo, e de outro lado, que imputemos a dominação anônima das leis a sujeitos particulares que concorrem entre si. No primeiro caso, a cidadania é vista como um ator coletivo que reflete a totalidade e age em função dela; no segundo, os atores singulares funcionam como variável dependente em processos do poder que se realizam cegamente porque, além dos atos de escolha individual, existem decisões coletivas agregadas, porém não realizadas conscientemente (HABERMAS, 2003, p. 21)

Superada a análise acerca da atuação dos atores sociais e políticos, prossegue Habermas explicando que a abertura e consolidação da política deliberativa depende de uma institucionalização dos processos e pressupostos comunicacionais, bem como do funcionamento entre as deliberações institucionalizadas e as discussões públicas que se deram de maneira informal. Isso fica bastante evidente para Souza Neto (2006), ao estudar o princípio fundamental da ética do discurso de Habermas, que entende que toda norma válida tem que atender a condição de que os resultados que sejam consequência de sua observância universal, para satisfazer os interesses de

toda pessoa, para que possam ser aceitos sem a necessidade de coação por todos os demais concernidos.

Assim, incumbe aos próprios participantes do processo comunicativo constatar se o princípio da universalização está sendo cumprido, sendo necessário, para tanto, que esse processo se dê em condições adequadas à livre compensação de argumentos em prol e contra determinado tema. Isso também é o que determina o outro princípio formulado por Habermas, qual seja, o princípio da ética do discurso, que se fundamenta no seguinte: “toda norma válida encontraria o assentimento de todos os concernidos, se eles pudessem participar de um discurso prático” (HABERMAS, 2003, p. 140).

O princípio “D” está na base daquilo que Habermas chama de sua ética do discurso. É a sua formulação que confere à filosofia habermasiana o seu conteúdo moderno e, ao mesmo tempo, o seu caráter pós-metafísico: toda norma válida é legítima se todos os afetados por ela a aprovassem em uma situação discursiva ideal. Em outras palavras, ao adotar idealmente o lugar do outro no discurso, o “eu” converte-se em seu *alter ego* e torna-se capaz de decidir se “mim”, como (potencialmente) afetado pela norma, a aprovaria (EISENBERG, 2003, p. 41)

Souza Neto (2006) conclui, entretanto, que restringir a deliberação aos argumentos que correspondem aos princípios da universalidade e da razoabilidade, acaba por excluir grupos que tradicionalmente já são marginalizados, o que acarreta também em desconsiderar o potencial fomentador das diferenças. Assim, para Souza Neto, devido ao enriquecimento e à inclusão, sustenta que a deliberação pública não deve se limitar tão somente aos fundamentos permitidos pelos princípios da universalidade e da razoabilidade.

Apesar disso, Habermas, na verdade, entende que a política democrática deve caminhar na procura pela inclusão do outro, sendo tratadas das consequências do conteúdo universal dos princípios republicanos para as sociedades plurais nas quais há manifestos contrastes culturais, “defendendo o conteúdo racional de uma moral baseada no mesmo respeito por todos” (DOTTA, MARQUES, 2017, p. 18), permanecendo a comunidade política receptiva para o acesso de todo interessado.

Qual o critério preciso de sucesso para deliberação pública? A deliberação alcança sucesso quando os participantes da atividade conjunta reconhecem que eles contribuíram para ela e influenciaram seus resultados, mesmo quando não concordam com eles. Certos tipos de influência não são suficientes para induzirem à cooperação [...]. O diálogo deliberativo procura minimizar esse tipo de influência endógena e não pública e substituí-la pela

influência de contribuições para o processo do debate público. [...] a atividade coletiva da deliberação precisa também ser organizada de modo que todos os cidadãos possam dela tomar parte e, ao fazer isso, possam testar e manter seu caráter público (BOHMAN, 2009, p. 42).

Habermas avalia que, como somente os participantes podem decidir o que é de interesse comum ou não, acaba-se por abrir, por óbvio, margem para o silêncio de uma minoria. Mesmo assim, a ideia de universalidade não pode ser vista como propensa à exclusão, tendo em vista que a teoria do discurso e das condições ideais de fala são ideias reguladoras, conforme já mencionado, sofrendo sim obstáculos empíricos para sua realização, dentre eles justamente a dificuldade de se despir dos juízos de valor individuais.

Para Mouffe, por sua vez, não há um elemento racional universal que possibilite a decisão acerca da validade das diferentes perspectivas. Habermas entende que, iniciado o procedimento discursivo, o resultado necessariamente se dará por meio de um consenso, todavia, a autora reforça que há questões muito delicadas e sobre a vida privada, referente as quais se torna muito difícil uma resolução consensual (GONZÁLEZ, 2014).

Todavia, não se pode confundir o que seria a proteção de assuntos privados com assuntos públicos, pois falar sobre algo não significa intrometer-se na vida de alguém. Por óbvio, a vida íntima deve ser protegida dos olhares críticos dos outros, porém, nem tudo que se limita às decisões da vida privada deve deixar de ser tematizado no âmbito público, pois os assuntos que são regulados pela política, merecem ser debatidos de forma pública. Todavia, nem tudo aquilo discutido publicamente é trazido para uma regulação política (e também nem toda regulação política versará sobre demandas privadas) (HABERMAS, 2003).

Aqui cabe reforçar o exemplo já trazido sobre violência doméstica: inicialmente acreditava-se ser um assunto particular entre casais, todavia, com o crescente número de agressões publicizadas por meio da força do movimento feminista, percebeu-se ser este um assunto de saúde pública, já que recorrente em uma sociedade patriarcal. Portanto, cabe aos envolvidos no debate delimitar o que é de interesse comum e o que não é. Doutro modo, quanto mais o princípio do discurso se revela como uma figura jurídica, mais ele se torna um princípio democrático. Porém, para que isso ocorra

[...] é necessário que o código do direito, enquanto tal, esteja disponível; e a instauração desse código exige que se crie uma ordem de status para as possíveis pessoas do direito, isto é, para pessoas que, na qualidade de titulares de direitos subjetivos, fazem parte de uma associação de parceiros do direito, com pretensões jurídicas efetivas. Sem a garantia da autonomia privada, não pode haver direito positivo em geral. E, sem os direitos clássicos da liberdade, que garantem a autonomia privada de pessoas de direito, também não pode haver um médium para a institucionalização jurídica das condições que permitem aos indivíduos fazerem uso de sua autonomia enquanto cidadãos (HABERMAS, 2003, p. 315).

Assim, analisada a perspectiva trazida pela teoria do discurso, cabe prosseguir com a verificação do meio de comunicação entendido como ideal – o agir comunicativo –, com o intuito de se buscar a racionalidade dos argumentos, o respeito, a igualdade e a liberdade entre os participantes, a partir dos atos de fala dos integrantes.

### **2.3 O agir comunicativo como meio ideal de comunicação: uma análise teórica das condições**

Para se chegar à racionalização do discurso, é necessário, no entendimento de Habermas, a construção de condições ideais de fala, as quais servem para reger a teoria da linguagem filosófica desenvolvida pelo autor, trazendo-se conceitos e diferenciações, inclusive, dos atos ilocutórios e perlocutórios, como adiante se explicará, a fim de se criar uma estrutura comunicacional regida pela busca do consenso racional. O autor alemão entende que tudo é linguagem, isto é, a sociedade se reduz a sua própria linguagem; e, desta forma, a sua teoria das condições ideais de fala tem como embasamento a construção linguística. Consoante aduz Almeida e Reck (2013, p. 95), Habermas espera fundamentar a linguagem como um meio para o entendimento que cria “a integração social, a socialização e a reprodução cultural”.

O procedimento proposto por Habermas pode ser visto como um meio de análise dos sistemas sociais, “devendo ocorrer um compromisso comunicativo de entendimento e deliberação entre os cidadãos, para que, dessa forma, gere consensos legítimos” (FRIEDRICH; JURUENA, 2019, p. 122). Assim, a teoria da ação comunicativa, ao inferir que o direito só pode ser entendido partindo da liberdade de compreensão de cada cidadão sobre as ações do Estado, encontra-se estreitamente relacionada com a democracia deliberativa. Neste aspecto, também para Friedrich e Juruena (2019), a relação de diálogo entre Estado e sociedade e dá a partir da comunicação e da argumentação racional.

A forma comunicativa considerada ideal está consolidada na teoria do agir comunicativo, que se desenvolve a partir das condições ideais de fala (partindo do ato de fala), e exige diversos pressupostos que permitam aos sujeitos envolvidos o exercício de uma comunicação racional, que siga o procedimento estabelecido, buscando o mútuo entendimento e um consenso, ou, pelo menos, uma equalização dos dissensos (SILVA; FREIRE JÚNIOR, 2018).

A expressão “agir comunicativo” indica aquelas interações sociais para as quais o uso da linguagem orientado para o entendimento ultrapassa um papel coordenador da ação. Os pressupostos idealizadores imigram, por cima da comunicação linguística, para dentro do agir orientado para o entendimento. Por isso, a teoria da linguagem, no que concerne à semântica, que esclarece o sentido das expressões linguísticas com base nas condições do entendimento linguístico, é o lugar no qual uma pragmática formal de herança kantiana se poderia encontrar com pesquisas do lado analítico (HABERMAS, 2002b, p. 72).

Os processos deliberativos são fundamentais para a racionalidade de processos coletivos de tomada de decisões sendo que “a deliberação é um procedimento que se desenvolve para que os indivíduos sejam informados” (BENHABIB, 2009, p. 115). Prossegue a autora explicando que, articular uma opinião em público acarreta certa reflexividade acerca das preferências e pontos de vista dos participantes. Quando se apresenta publicamente um posicionamento, o falante precisa sustentá-lo por meio de boas razões perante seus ouvintes. Esta articulação pública obriga o falante a pensar sobre o que seriam estas boas razões que embasam sua opinião. Claro que ninguém poderá convencer os demais participantes do seu ponto de vista se não houver aptidão suficiente para se demonstrar o que parece ser plausível, ser justo e oportuno – na consideração dos outros também.

Neste aspecto, cabe reforçar, conforme anteriormente citado, que o debate público faz filtros, pois em público se tem a noção do que é certo e errado, sendo incabível pensar em uma defesa ou argumentação com o objetivo de legitimar aquilo que é ruim, considerado errado, preconceituoso e etc. As pessoas são convencidas por aquilo que é bom, correto. Na prática deliberativa, os indivíduos devem estar dispostos a apresentarem argumentos passíveis de aceitação pelos demais envolvidos, pois, segundo Souza Neto (2006, p. 144), “a interação comunicativa perquirida pela democracia deliberativa não se confunde com a agregação de interesses privados de sujeitos agindo estrategicamente”.

Ademais, na esfera pública, os pronunciamentos são escolhidos conforme os temas e tomadas de posição a favor ou contra determinado assunto. Uma opinião pública não é representativa no sentido estatístico, porque não corresponde a uma junção de opiniões particulares pesquisadas uma a uma ou manifestadas de forma privada. Deste modo, ela não pode ser confundida com resultados da pesquisa de opinião: esta pode refletir certa opinião pública somente se o levantamento for precedido por uma formação da opinião por meio de assuntos específicos dentro de uma esfera pública mobilizada (HABERMAS, 1997).

Doutro modo, é necessário frisar a importância da liberdade de expressão inerente à democracia em um contexto de deliberação pública, sendo um requisito para que os cidadãos participem verdadeiramente da vida política: todos têm o direito de se expressar livremente sobre a conduta do governo, conforme Dahl (2001). É preciso liberdade para ser ouvido e para ouvir o que o outro tem a dizer, propiciando um ambiente de oportunidade para se expressar seus pontos de vista, pois, sem liberdade de expressão, os cidadãos perderiam sua capacidade de participar da construção das decisões governamentais. Ou seja, “cidadãos silenciosos podem ser perfeitos para um governante autoritário, mas seriam desastrosos para uma democracia” (Dahl, 2001, p. 110).

Além disso, Habermas defende que os cidadãos precisam contar com informações provenientes de diversos meios, livres de manipulação e parcialidade, sem controle governamental das mídias. Isto pode ser sintetizado como a situação ideal de fala: a comunicação não sofre obstrução externa e nem coação derivada da própria comunicação, desde que os atos de fala sejam desenvolvidos em um contexto em que a concordância ou discordância entre os participantes (falantes e ouvintes) seja guiada com base na força do melhor argumento (SILVA; FREIRE JÚNIOR, 2018).

As condições que Jürgen Habermas denominou ‘situação comunicativa ideal’, de ampla difusão na cultura jurídico-política atual, ganham imediata relevância para configurar o marco de uma correta deliberação. A exigência de liberdade, isto é, a garantia de que não ocorram situações de dominação entre os deliberantes; a necessidade de se estabelecer uma paridade entre eles, de forma que sua deliberação não seja deformada por discriminações ou posições de desigualdade; o requisito de uma leal predisposição de alcançar acordos entre aqueles que intervêm no discurso, descartando qualquer propósito de má fé ou de reserva mental; a capacidade e competência básica dos deliberantes para entender e obrigar-se aos conteúdos de sua intercomunicação; a racionalidade, coerência, consequência e plenitude dos argumentos empregados na deliberação; estes

são alguns dos elementos básicos que formam o universo ideal da comunicação e da deliberação e que contribuíram também para reforçar o interesse por uma democracia deliberativa (DAHL, 2001 p. 101).

Portanto, a democracia deliberativa exige um momento essencial, que é a interação comunicativa, a qual só se realiza se os integrantes envolvidos se autocompreendam e se tratem como dignos de respeito e consideração, de forma igualitária. Ou seja, é necessário esse respeito para que haja um “nós”, combinado com um sentimento de pertencimento a uma comunidade política, em um contexto de pluralismo, sendo isso de suma importância para a cooperação democrática. Caso isso não ocorra, não há interação comunicativa, nem deliberação acerca do que se entende por bem comum, e sim, tão somente um conflito de interesses (SOUZA NETO, 2006).

La forma propia de la democracia deliberativa se encuentra en la idea del poder comunicativo de las sociedades democráticas en tanto que en esse poder argumentativo y discursivo (informal, no institucionalizado, necesariamente público) puede sostenerse la esperanza (la utopia) de la autonomía privada/pública em los Estados democráticos contemporáneos. Ese poder del discurso abierto e inclusivo constituye el corazón democrático de las sociedades hodiernas puede ser encendido permanentemente, puede ser puesto em marcha una y otra vez para dar nueva forma al proyecto aún inacabado de la modernidad. [...] No se trata aqui de la teoría de la acción comunicativa en sí misma, sino del poder democrático de ésta, de su naturaleza revolucionaria, transformadora de los actuales Estados democráticos (SEGOVIA, 2008, p. 43 e 44)

O essencial para este modelo democrático-deliberativo, para Souza Neto, é compreender que, além de se tomar decisões, deve ser propiciado um debate acerca de qual é a melhor decisão a ser tomada. Ou seja: a legitimidade das decisões tomadas pelo Estado não se dá tão somente pela regra da maioria, mas sim pelo resultado de uma vasta deliberação pública em que foram concedidas razões para decidir. Somente nesse diálogo é que as posições defendidas (independentemente de seu cunho) se chocam e buscam por uma adesão sustentada em argumentos centralizados no campo do que é largamente compartilhado. Ademais, neste mesmo contexto, o que se busca é debater as justificativas para se chegar a uma decisão, ou seja, debatem-se os argumentos, e não a opinião em si.

Na perspectiva da ética do discurso, Habermas busca criar um contexto ideal comunicativo que seja capaz de incluir todos os indivíduos participantes deste processo, de forma livre e igualitária. No plano da teoria social, Habermas identifica o

espaço público como um ambiente em que as “expectativas normativas que emergem do mundo da vida são racionalizadas pela comunicação” (SOUZA NETO, 2006, p. 127). Assim, o espaço público é encarado como o elemento principal da institucionalização da democracia deliberativa.

[...] O modelo da ética do discurso formula os princípios mais gerais e as intuições morais que estão por trás das demandas de validade do modelo deliberativo de democracia. A ideia básica que sustenta esse modelo é a de que somente essas normas (isto é, as regras gerais de ação e de arranjos institucionais), podem ser consideradas como válidas (ou seja, meramente vinculantes). Elas seriam resultantes do acordo entre todos aqueles afetados por suas consequências, se tal acordo fosse alcançado como consequência de um processo de deliberação [...] (BENHABIB, 2009, p. 113).

Habermas elenca condutas obrigatórias do discurso prático: todos podem participar do debate, podendo questionar qualquer premissa; todos podem introduzir novo posicionamento; todos podem expressar suas opiniões, anseios e dificuldades; e nenhum participante pode se ver impedido pela coação de outrem de exercitar seu direito à discussão. Há que ressaltar que o princípio da ética do discurso trata-se de uma situação ideal imaginada, sendo que a realidade consiste somente em uma aproximação daquela, sendo reconstrutiva (SOUZA NETO, 2006). Desenvolver os atos de fala significa criar uma relação entre aquele que fala, e aquele que escuta, visando ao entendimento mútuo de seu conteúdo, sendo uma espécie dos atos possíveis de comunicação (SILVA; FREIRE JÚNIOR, 2018).

Benhabib (2009) também resume as seguintes características das condições ideais de fala: 1) a participação é regida pelas normas de igualdade e simetria, sendo que todos possuem as mesmas chances de abrir os atos de fala, de interrogar, debater ou questionar; 2) todos possuem o direito de elaborar argumentos de reflexão acerca das regras discursivas procedimentais e acerca da maneira que são postas. Ou seja, em um primeiro momento, não há regras que venham a limitar a pauta do debate, desde que os indivíduos envolvidos demonstrem e justifiquem que estão sendo afetados pela norma proposta em questão. Esses procedimentos específicos são chamados de discursos práticos.

Há os atos locucionários, que consistem em dizer algo, e os perlocutórios, que se referem aos efeitos ocasionados nos ouvintes por aquilo dito pelo falante, podendo causar tanto o constrangimento, o convencimento e a persuasão. Em relação a estes atos, cabe ressaltar que:

Quando os atos de fala sejam previamente orientados a uma determinada finalidade por parte do emissor de uma proposição, resta anulada a possibilidade de se agir comunicativamente, já que caem por terra as pretensões de validade inerentes a um ato de fala emitido nesse contexto, não mais forjados como componente do entendimento procedimental. Estar-se-á, nesses casos, diante do que Habermas denomina de agir estratégico: por certo, sujeitos que agem estrategicamente supõe entre si que, na medida em que decidem racionalmente, eles baseiam suas decisões em opiniões que eles mesmos tomam por verdadeiras. Mas os valores de verdade pelos quais cada um deles se orienta do ponto de vista de suas próprias preferências e objetivos não se transformam em pretensões de verdade, talhadas para um reconhecimento subjetivo (SILVA; FREIRE JÚNIOR, 2018, p. 104).

Diante disto, Habermas dá importância singular à força ilocutória dos atos de fala, querendo aduzir que falar é o mesmo que agir. Ou seja, o ato de falar seria o mesmo que o ato da ação. Conforme Almeida e Reck (2013, p. 87), “um ato comunicativo entabulado a partir de ação comunicativa terá um aspecto ilocucionário, cujo conteúdo é o vínculo para a ação que é de uma ação comunicativa, é público”. Este aspecto se materializa na intenção ou na força que o falante dá a sua fala.

Habermas, todavia, não deixa de lado o fato de que os atos ilocutórios carregam, por sua vez, um ato perlocutório em si. Entretanto, também conforme Silva e Freire Júnior, em um contexto de agir comunicativo, a busca pelo consenso racional acaba por neutralizar as eventuais finalidades distorcidas do falante, apesar disto não significar que o indivíduo esteja totalmente despido de sua individualidade: suas finalidades pessoais devem ser buscadas em uma condição que possa ser compartilhada pelos demais, harmonizando as pretensões particulares.

Veja-se que Habermas defende que todo o falante/ouvinte que atue comunicativamente deve, ao realizar um ato de fala (verbal, corporal, simbólico), explicitar os requisitos de validade universal e supor que tais requisitos podem justificar-se e cumprir-se racionalmente. Os requisitos de validade universal se estabelecem nas estruturas gerais da comunicação possível e nas estruturas intersubjetivas da reprodução social. Assim, nenhuma disputa sobre o requisito de validade transcende a argumentação racional dos participantes implicados e seus contextos de atuação. Em outras palavras, está sustentando Habermas que não se pode compreender o caráter do mundo vital a menos que se compreendam os sistemas sociais que o configura nos seus processos constitutivos (LEAL, 2011, p. 17).

Neste sentido, os contextos dos mundos da vida e das práticas linguísticas em que os sujeitos sempre se encontraram, são o que revelam o mundo da perspectiva das tradições e dos costumes que instituem os significados. Explica-se: os membros pertencentes a uma comunidade que tenha uma linguagem local experimentam tudo

aquilo que acontece no mundo sob a perspectiva anterior de compreensão gramatical aos quais estão habituados, e não com neutralidade (HABERMAS, 2002b). Os componentes estruturais do mundo da vida, quais sejam, a sociedade, a cultura e a personalidade, não se diferenciam em subsistemas. Enquanto o sistema segue evoluindo em direção à complexidade, o mundo da vida evolui no caminho da maior racionalidade, conectando-se no plano analítico. Habermas tem a intenção de demonstrar que, na evolução social, sistema e mundo se sustentam mutuamente, mas que “na modernidade, cuja pretensão maior era a total liberdade comunicativa, os sistemas predominam por sobre o mundo da vida” (ALMEIDA; RECK, 2013, p. 109),

Os pressupostos da deliberação (contexto livre e igualitário, aberto, sem qualquer coerção) que permitem iguais possibilidades de influenciar e persuadir institucionalizados justamente por meio do estado de direito, podem ser considerados uma ferramenta integrante do princípio da democracia (SOUZA NETO, 2006). Para Habermas (2003), a partir do momento em que se considera a socialização da maneira comunicacional, já não se conta mais com indivíduos oniscientes, sem corpo e que operam afastados de um contexto, e sim com atores vinculados a um corpo, socializados no formato de vidas concretas, localizados no tempo e no espaço, envoltos no agir comunicativo.

A tentativa de definir o processo deliberativo pelo viés comunicacional ressalta o fato de que, para além dos procedimentos e princípios discursivos, a teoria deliberativa deve ser acompanhada de uma construção comunicativa do problema em pauta, das relações estabelecidas entre os diferentes interlocutores, dos argumentos defendidos por cada participante e da opinião pública resultante das trocas constituídas pela via da comunicação intersubjetiva (MARQUES, 2009, p. 20).

Importante salientar que, em uma perspectiva democrática, o âmbito público deve corroborar a pressão exercida pelos problemas, não podendo se restringir a somente captá-los e reconhecê-los, mas também deve aprofundá-los e dramatizá-los de um modo categórico e eficaz, a ponto de serem aderidos e executados pelo parlamento. Ademais, o espaço público pode ser visto como uma rede adequada para a comunicação de assuntos, tomadas de opiniões em que o fluxo de comunicação é filtrado e resumido, até que se condense em uma opinião pública sobre assuntos específicos. O espaço público se reproduz por meio do agir comunicativo, e constitui uma estrutura comunicacional do agir guiado pelo entendimento. Assim, as estruturas comunicacionais da esfera pública retiram do público o peso da tomada de decisões,

pois aquelas adiadas permanecem reservadas aos órgãos responsáveis pelas resoluções (HABERMAS, 2003).

Justifica-se, portanto, que esse agir comunicativo proposto por Habermas é entendido como o tipo ideal de comunicação, já que este defende o racionalismo para fundamentar a viabilidade dos entendimentos e acordos entre os cidadãos (LEAL, 2011). O confronto entre argumentos e contra-argumentos torna racional o processo decisório democrático, já que, no exercício da deliberação, os participantes podem apresentar suas ideias e criticar o ponto de vista dos demais, e vice-versa. Para a instauração deste contexto, o estado de direito é essencial: caso não haja liberdade ou igualdade garantidas, não há um verdadeiro debate, o que afeta seu potencial. Ainda, havendo desequilíbrio entre os participantes, não se forma discursivamente a vontade coletiva, e sim a manipulação da opinião popular por meio de minorias privilegiadas (SOUZA NETO, 2006).

Habermas também traz o entendimento de Robert Dahl, o qual traz cinco aspectos que um processo deve propiciar para se chegar a decisões, quais sejam: a) a inclusão de todos os indivíduos envolvidos; b) chances reais de participação, de forma equitativa; c) igual direito a voto; d) o mesmo direito para a escolha dos temas pautados; e) e um contexto que possibilite que os envolvidos possuam informações necessárias para fundamentar bons argumentos. Todavia, essas etapas dificilmente são atingidas dentro do contexto atual, pois a vida em uma sociedade complexa exige uma utilização diferenciada dos critérios supra. Contudo, essa complexidade não se opõe a uma implantação de forma aproximada do processo.

Explica Benhabib (2009), que o procedimento em si não pode impor resultados específicos, nem controlar a qualidade dos argumentos trocados, pois os modelos procedimentais racionais são indeterminados. Apesar disso, o procedimento toma providências contra os seus próprios abusos e maus usos, já prevendo eventual aplicação equivocada: prevê que sejam desafiados em um segundo nível, sendo que nenhum resultado é fixo, podendo ser revisto quando submetido a novo exame ou nova deliberação. Ou seja, a discussão/decisão será válida até que surjam novas e boas razões produzidas por outro grupo, pois uma decisão deliberativa é considerada racional até que se prove o contrário.

Neste contexto, Habermas defende que, sendo seguido o processo, obedecendo as condições ideais de fala, obrigatoriamente se chegaria a um resultado correto, pois respeitada a racionalidade, igualdade e liberdade.

As estruturas de comunicação do espaço público estão muito relacionadas aos domínios da vida privada, fazendo com que a sociedade civil tenha maior sensibilidade para com os novos dilemas e obstáculos, conseguindo percebê-los e identificá-los antes que os centros da política. A partir daí esses novos problemas tornam-se pautas em revistas e associações interessadas, clubes, academias, centros de ensino e etc., onde irão encontrar tribunas e diversos tipos de plataformas, transformando-se em núcleos de movimentos sociais de novas subculturas (HABERMAS 2003).

Doutro modo, em uma sociedade moderna e complexa, a resolução comunicativa dos conflitos se dá como o único princípio de uma solidariedade entre estranhos, que negam a violência, mas, ao conviverem, se reservam ao direito de permanecerem estranhos entre si. Habermas (2003) doutrina que a concepção das problemáticas enfrentadas são modificadas pelos conflitos, incitando controvérsias no âmbito público, envolvendo fatores normativos dos problemas em destaque. Assim, a pressão popular é capaz de pressionar um meio extraordinário de elaboração de problemas, o que beneficia a circulação do poder por meio do estado de direito.

O agir comunicativo aponta para uma argumentação/justificação, na qual os participantes fundamentam e defendem suas premissas de validade perante um “auditório ideal sem fronteiras” (HABERMAS, 2003, p. 50). Os envolvidos iniciam a hipótese idealizadora de que, naquele espaço público, considerando o tempo histórico vivido, há uma comunidade comunicacional que não possui fronteiras, e que idealiza uma comunidade que seja adequada dentro daquele contexto social. Contudo, Habermas (2003) adverte que os conceitos de comunidade comunicacional ideal ou situação ideal de fala não podem ser interpretados de maneira equivocada, vinculando-os à falsa percepção de que seria possível materializar o sistema de pretensões de validade fixadas na base de validade do discurso.

Habermas lista as maneiras como a pretensão de validade esperada pelo falante deverá se desenvolver no discurso: (a) o falante deve ser compreensível de uma forma acessível, (b) a verdade deve embasar o conteúdo da sua fala, e (c) o discurso deve ser correto no que tange às normas e aos valores fundamentais, já reconhecidos de forma recíproca. Associando estas três exigências, tem-se o que Habermas denomina de pretensão de validade, servindo como ponto de convergência para o reconhecimento intersubjetivo dos envolvidos, para entendimento mútuo (SILVA; FREIRE JÚNIOR, 2018).

Conjugando a clareza, a verdade e o acerto, funda-se o que Habermas denomina de pretensão de validade, devendo esta ser pressuposta por todos os participantes do ato de comunicação, servindo como base para a compreensão mútua. O agir comunicativo se concretiza por meio de um processo que tem como base o entendimento e parte de um consenso prévio sobre as condições de fala e a validade desta. Qualquer um que difunda seus atos de fala, deve estar pronto para defender sua construção argumentativa, se necessário, sendo que o agir comunicativo parte, ele próprio, consoante Silva e Freire Júnior (2018, p. 103), “de um consenso prévio acerca da presença das condições de validade dos atos de fala, ainda que de forma tácita”.

Também para o autor, o modelo conceitual se refere a sociedades concretas, já localizadas no espaço e no tempo, não diferenciando os processos de entendimento discursivo e fundamentos do agir comunicativo, pois considera as situações vivenciadas sem os limites abstratos da socialização comunicativa. Em suma: estes contextos do mundo da vida “limitam [...] o espaço da ação e da interpretação dos atores, porém essa limitação se dá somente na forma de abertura de um horizonte de interações e de interpretações possíveis” (HABERMAS, 2003, p. 52).

La acción comunicativa es un entendimiento común al que se llega por el intercambio subjetivo de opiniones (un diálogo, una deliberación) sobre problemas universales, del que toman parte todos los comprendidos o involucrados en esa universalidad, y que concluye en un acuerdo (consenso) que expresa lo deliberado: el discurso práctico moral de un razón que se vuelve común al tempo que permanece personal o individual. Em esta medida las normas discursivamente fundadas confieren validez simultáneamente a ambos: al punto de vista de lo que em cada caso es del interés igualmente expresado por todos, así como también a una voluntad general que ha acogido en sí la voluntad de todos sin represión. De este modo, la razón argumentativa logra que la voluntad autónoma sea internalizada en la razón íntegramente (SEGOVIA, 2008, p. 23).

Por sua vez, Joshua Cohen versa sobre o conceito de política deliberativa a partir de um procedimento ideal de decisão que deve se refletir nas instituições políticas, trazendo uma caracterização deste processo nos seguintes tópicos: a) as deliberações se dão por meio de troca de informações e fundamentos entre as partes, ou seja, de forma comunicativa; b) as deliberações são públicas e devem incluir a todos os possíveis interessados no debate e nas escolhas ora em pauta, possibilitando iguais condições de participação; c) as deliberações não podem ser limitadas por coerções externas, devendo haver soberania dos participantes, estando

estes apenas submetidos às regras do processo de argumentação e comunicação; d) as deliberações também não podem ser pressionadas por coerções internas, o que poderia pôr em risco a igualdade dos participantes, pois cada indivíduo tem a mesma oportunidade de ser ouvido e de se fazer ouvir (HABERMAS, 2003).

Prossegue Cohen ao trazer também que: e) as deliberações buscam um acordo com motivações racionais, devendo levar em conta, quando do seu término, uma decisão da maioria; f) as deliberações políticas abarcam todos os matérias passíveis de regulação; g) as deliberações políticas abrangem também interpretações de necessidades e a transformação de preferências e enfoques pré-políticos.

Ainda, importante salientar que a deliberação deve seguir o princípio da publicidade, o qual possibilita que todos os cidadãos tenham acesso às informações da referida discussão. Ou seja, a deliberação deve se dar publicamente, pois isso facilita a crítica: não basta que os governantes justifiquem suas decisões em atos públicos, é fundamental que estes possam ser criticados de forma livre (SOUZA NETO, 2006).

Portanto, diante do processo a ser observado para se chegar em um contexto de condições ideais de fala, elencando também a necessidade de inclusão igualitária, em uma esfera de igualdade e liberdade, sem coerções externas e internas, abrangendo todos os assuntos que os envolvidos na deliberação entendam de interesse comum, priorizando-se a verdade e a publicização deste diálogo, entende-se que o local mais próximo e adequado para se exercitar este tipo de deliberação é na municipalidade. Neste aspecto, importante trazer a explicação de Robert Dahl:

[...] Se nosso objetivo é estabelecer um sistema de governo democrático que proporcione o máximo de oportunidades para os cidadãos participarem das decisões políticas, evidentemente a democracia de assembleia num sistema político de pequena escala está com a vantagem. [...] Este é o dilema da participação do cidadão versus a eficácia do sistema: Quanto menor a unidade democrática, maior seu potencial para a participação do cidadão e menor a necessidade de que os cidadãos deleguem as decisões do governo a representantes (DAHL, 2001, p. 125).

Realizado o estudo do modelo democrático-deliberativo, nota-se que este exige a construção pública da opinião, de forma a promover a existência de uma sociedade que seja capaz de tratar as suas necessidades como um todo e uma forma de resgate da cidadania, sendo, portanto, desta forma que os Conselhos Municipais se mostram como um local favorável para práticas deliberativas, como um instrumento político e

público, devido ao diálogo comunicativo que é adotado para a tomada de decisões. Ou seja, ao promover a existência de uma sociedade que possibilite o tratamento de seus problemas como um todo, a democracia deliberativa mostra-se passível de realização em um contexto em que os Conselhos Municipais se constituem, conforme se discorrerá no capítulo seguinte.

Ademais, tendo a vista a finalidade dos Conselhos, como um todo, de satisfazerem e alcançarem o bem comum, é que se avista este ambiente como adequado ao desenvolvimento das práticas deliberativas, ao propiciarem um espaço que oportuniza a interação entre cidadãos e governo. Diante disso, a fim de observar a existência de uma atuação deliberativa em um âmbito local, no qual há maior proximidade do cidadão, parte-se para a análise teórica do surgimento e atuação dos Conselhos, com foco específico nos Conselhos Municipais de Educação.

### **3 O PAPEL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: POSSIBILIDADES DEMOCRÁTICAS**

Neste capítulo, serão abordados os motivos pelos quais o âmbito local é considerado o espaço adequado para aproximação política dos cidadãos e para fomento da deliberação pública, fortalecendo a ideia de exercício da democracia deliberativa por meio dos Conselhos Municipais. Assim, será estudado o desenvolvimento da interação entre sociedade civil e Estado dentro da esfera municipal, e o contexto histórico do surgimento dos Conselhos Municipais. Ademais, diante da escolha do estudo de caso que será realizado no último capítulo da presente dissertação, também será estudada a constituição dos Conselhos Municipais de Educação como um todo, demonstrando críticas gerais acerca de seus funcionamentos, sua estrutura, e seus aspectos positivos e negativos.

Assim, no primeiro subcapítulo serão abordados os modelos de Administração Pública e sua relação com o empoderamento local em prol da aproximação política da sociedade civil, tendo em vista que no âmbito local é que os cidadãos se sentem mais estimulados a participarem das deliberações políticas, tendo em vista que possuem conhecimento da realidade cotidiana perante as demandas enfrentadas. Este empoderamento do espaço local se concretiza no âmbito da municipalidade, fortalecendo o exercício da democracia deliberativa justamente neste contexto.

Considerando que a democracia deliberativa se mostra como modelo mais indicado para verdadeira inclusão dos atores sociais, por meio da liberdade que os cidadãos têm de questionar e de expor publicamente suas razões, sendo possibilitado maior controle das proposições e das decisões do governo, no segundo subcapítulo se discorrerá sobre a efetivação da deliberação pública e do fortalecimento do poder local dentro do espaço destinado aos conselhos municipais. Estes órgãos consolidaram a democratização da gestão pública, propiciando e institucionalizando a interação entre os entes governamentais e a sociedade civil, já que sua estrutura prevê uma composição híbrida entre o governo e os atores sociais.

No último subcapítulo, será feita uma abordagem histórica do surgimento das primeiras reivindicações de gestão mais democrática e mais participativa do ensino no Brasil, até a municipalização da educação. Assim, serão trazidas informações acerca do cenário atual dos Conselhos de Educação, bem como serão tratadas as previsões na legislação federal acerca da descentralização, do estímulo e da

institucionalização do ensino num contexto de municipalidade, com a intenção avaliar o exercício da influência social na gestão educacional.

### **3.1 Análise das práticas deliberativas facilitadas a partir de uma perspectiva local**

Inicialmente, é necessário dar breve atenção à evolução histórica dos modelos organizacionais de Administração Pública para se compreender a forma de tratamento para com o cidadão trazida – mesmo que lentamente - a partir da redemocratização do país, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, bem como para compreender os fenômenos estruturais existentes na atualidade. Primeiro, o modelo organizacional burocrático descrito por Max Weber, relatou a burocracia estatal com base no sistema existente na Prússia, a qual era extremamente militarizada e seguia um sistema piramidal, fortemente hierárquico e com enfoque na disciplina, tornando-se alvo de severas críticas. Este modelo burocrático weberiano foi considerado descabido à era contemporânea por estar muito descolado das necessidades dos cidadãos e por ser muito moroso. Mesmo assim, o modelo burocrático teve considerável disseminação nas administrações públicas de todo o mundo no século XX, tendo algumas de suas características permanecido até a atualidade, estando associado a Weber justamente porque o sociólogo analisou e resumiu as suas principais características.

Na sua descrição sobre os modelos ideais típicos de dominação, Weber identificou o exercício da autoridade racional-legal como fonte de poder dentro das organizações burocráticas. Nesse modelo, o poder emana das normas, das instituições formais, e não do perfil carismático ou da tradição. A partir desse axioma fundamental derivam-se as três características principais do modelo burocrático: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo (SECCHI, 2009, p. 351).

Outros dois modelos organizacionais se mostraram como alternativas a este modelo burocrático: a Administração Pública Gerencial e o Governo Empreendedor, que se baseiam nas disposições de melhoria da efetividade da gestão das organizações públicas e têm aparecido no quadro global de regeneração da Administração Pública. Também conforme aduz Secchi (2009), os dois modelos preveem maior produtividade, eficiência e descentralização, sendo frequentemente denominados de gerencialismo. A Administração Pública Gerencial é um modelo

normativo pós-burocrático que visa a estruturação e a gestão da Administração Pública com base na eficiência, eficácia e competitividade.

Além destes modelos, há o movimento da Governança Pública, considerado um modelo relacional, o qual ofereceu uma abordagem diferente de relacionamento entre o sistema governamental e o ambiente que o ronda. A Governança Pública se mostrou como uma forma de retomada da política dentro da Administração Pública, “diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública” (SECCHI, 2009, p. 359). Este movimento se utilizou de mecanismos de democracia deliberativa para facilitar o envolvimento dos cidadãos e para melhorar a interação entre atores públicos e privados para a resolução de dificuldades e problemas coletivos.

A distinção mais explícita entre os modelos trazidos, é a forma como se trata o cidadão: no modelo burocrático, este é visto como um usuário de serviços públicos; nos modelos de Administração Pública Gerencial e Governo Empreendedor, o cidadão é tratado como cliente; e na perspectiva da Governança Pública, o cidadão é encarado como um parceiro, com vistas na construção horizontal de relacionamento (SECCHI, 2009), concepção trazida para a forma de relação que se espera dentro da esfera local.

Com este propósito de tratamento diferenciado do cidadão, em um contexto nacional, denota-se que, já no início da década de sessenta, começaram a se desenvolver algumas tentativas mais aparentes para criação de um canal de interação entre sociedade e Estado, buscando-se aumentar o engajamento dos cidadãos (SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004). Entretanto, a partir do ano de 1964, em que ocorreu o golpe de Estado, tendo início o regime militar, restaram refreadas as efêmeras experiências em curso. Apenas vinte anos depois, com o término do período ditatorial, a sociedade brasileira volta a experimentar uma democracia de forma lenta e gradual, quando então se abre novamente a possibilidade de consolidação deste tipo de interação.

A chamada governança democrática corresponde, portanto, aos padrões de interação entre governo, agentes do mercado e os atores sociais que promovam ações de inclusão social nos processos de decisão que se refiram a políticas públicas. Esse padrão de interação se expressa por meio de canais ou arenas, sejam institucionalizadas ou não, que possibilitem essa intermediação entre governo e sociedade (SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004).

O uso da noção de governança nos parece útil para problematizar as dificuldades e desafios colocados à construção de arranjos institucionais da interação entre governo e sociedade que respondam às mudanças sociais e econômicas em curso em nossa sociedade, cujo traço principal é a necessidade de coordenação entre governo, mercado e sociedade, mas ao mesmo tempo garantem a concretização da democratização dos processos decisórios dos governos (SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004, p. 19).

Conforme Tótor e Chaia (2004) os movimentos sociais tiveram suma importância na construção de uma rede popular, os quais se originaram, em sua maioria, dos trabalhadores e dos moradores em situações precárias nos grandes centros. Estes movimentos se reuniam pela luta por direitos sociais, saúde, educação, moradia, de forma a vivenciarem novas maneiras de sociabilidade democrática. No contexto da redemocratização do país, na década de 1980, os movimentos populares/sociais passaram a reclamar participação na gestão pública e este desejo de participação comunitária se inseriu nos debates da Constituinte.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, consolida-se o processo de descentralização, o qual fomenta alterações na dinâmica participativa, principalmente em âmbito local. Assim, na década de noventa, tem início o fortalecimento da institucionalização das práticas participativas de formas inovadoras e o advento de movimentos sociais pautados na revalorização da vida humana (ALLEBRANDT, 2010). Deste modo, mostra-se de profunda importância problematizar esta relação sociedade vs. Estado, baseando-se nas pautas que sobrevivem a partir de reformas políticas e constitucionais que debatem, principalmente, direitos sociais já adquiridos (ABRANCHES, AZEVEDO, 2004).

Oportuno destacar que a participação não se trata de um ato isolado e estagnado, mas sim de um processo constante de conquista e luta, pelo qual a sociedade, ciente da sua responsabilidade social e na condição de sujeito ativo de sua história, acaba por atuar conjuntamente com o poder já institucionalizado, em benefício do interesse da coletividade e do interesse público, o que fortalece a democracia (DA VEIGA; GERVASONI, 2014).

Diante de tais assertivas, pode-se afirmar ser a participação do povo nas decisões políticas do Estado um direito fundamental constitucionalmente assegurado, a ser garantido a todos, indistintamente. Elemento concretizador da própria democracia, a participação como direito fundamental significa que os cidadãos não são apenas expectadores, mas agentes ativos da gestão pública, atores sociais com poder decisório, capazes de consolidar o princípio da soberania popular e os ideais republicanos (JUCÁ, 2007, p. 59).

Conforme explica Maria da Glória Gohn (2004), é na esfera pública local que gradativamente foram sendo arquitetadas novas maneiras de se fazer política, surgindo também daí novas formas de gestão pública, inclusive. Importante papel foi exercido pela esperança que os movimentos sociais trouxeram, abrindo novos caminhos na política de transição brasileira, que passou do autoritarismo à redemocratização.

Institucionalizar o exercício de um governo mais democrático e analisar as experiências locais no que se refere a produção de políticas públicas que atendam à comunidade, estão vinculadas, portanto, à forma como se organizam esses arranjos, no sentido de I) diminuir ou extinguir práticas clientelistas e esferas públicas formadas por interesses corporativos e particulares; II) criar práticas e estruturas horizontais de participação; III) possibilitar o empoderamento de grupos sociais em um contexto de vulnerabilidade; e IV) fomentar as associações dos grupos locais, estimulando e fortalecendo a interação entre diferentes atores (SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004).

Ademais, oportuno pontuar que, apesar da participação política cidadã estar relacionada a uma perspectiva de modelo de governança pública, destaca-se que o modelo burocrático não é afastado em sua totalidade, estando presente diversos de seus aspectos na estrutura governamental, havendo, portanto, uma realidade em que se denota uma mescla dos modelos anteriormente descritos. Desta forma, o contexto de abertura democrática na gestão da política se torna mais fortalecido no âmbito local, em que há maior proximidade do cidadão perante o contexto social e as demandas da comunidade, começando nesta esfera o estímulo ao interesse de participação e abertura para exercício de uma discussão mais horizontalizada.

A governança local tem uma definição híbrida que procura pela articulação entre os elementos do governo local com os do poder local, conforme também explica Gohn (2004). Ela trata de um sistema de governo em que a inserção de novos atores sociais é essencial, e se torna possível por meio da relação entre organizações públicas (estatais e não estatais) e organizações privadas. Trata-se, portanto, de um sistema que inclua ONGs, movimentos sociais, o Terceiro Setor, entidades públicas e privadas, bem como diz respeito às parcerias, à gestão compartilhada e os conselhos municipais.

O desenvolvimento local é caracterizado pela cultura do contexto em que este se situa, podendo ser considerado como uma reunião de atividades culturais, econômicas, políticas e sociais, aptas a participar de um projeto de renovação consciente da realidade local. Para Milani (2003), é essencial entender o desenvolvimento local como projeto que esteja integrado ao mercado, mas não só isso: ele também é originado pelos conflitos, pela competição e pela cooperação entre os atores envolvidos, assim como entre os interesses e projetos sociais, políticos e culturais.

Dowbor (2016) aduz ser necessário que o cidadão sinta que recuperou o poder e o controle sobre o seu bairro, sobre a sua comunidade e a forma destes se desenvolverem. Isso se caracteriza como o espaço local, encarado, no Brasil, como o município, mas, para ele, este espaço local também é o bairro, o quarteirão em que se reside. Este sentimento de controle está intrinsecamente ligado com o sentimento de cidadania. Para o autor, “o poder local não é condição suficiente para mudar o mundo, sem dúvida, mas é sim condição necessária: a democracia começa por casa” (2016, p. 14). Ou seja, apesar de insuficiente, o poder local possui imenso valor.

Sabe-se que o conceito de interesse local é deveras problemático, e tenho que ele só possa ser demarcado tendo em vista situação concreta dada, a despeito de possuir significação histórica bem delimitada no campo da teoria política, dizendo respeito à circunscrição física de exercício do poder legítimo instituído no âmbito das sociedades modernas, e leve em conta as competências constitucionais privativas das demais entidades federativas. Nesta direção, o interesse local não é aquele que diz respeito exclusivamente ao Município, mas aquele que predominantemente afeta a população de um lugar político circunstanciado e fisicamente limitado (LEAL, 2012a, p. 57)

Para melhor compreensão, faz-se necessário esclarecer que o poder local e o espaço local se relacionam com a região em que determinada sociedade está inserida, não correspondendo exclusivamente ao município, mas a um espaço político circunstanciado e delimitado. Todavia, tratar-se-á o âmbito local traduzido e refletido em um contexto de municipalidade, eis que é no município que se confere capacidade de maior expressão dos cidadãos, considerando também que este adquiriu característica de ente federado autônomo com a Constituição Federal de 1988, o que também justifica esta forma de tratamento.

Havendo fortalecimento do poder local, diminui-se a sensação de exclusão das decisões políticas, possibilitando a participação do cidadão na alteração da realidade e do contexto vivido pela sociedade inserida em um espaço comum. A aproximação

das vivências cotidianas torna mais realista a tradução das demandas e problemáticas enfrentadas, e, ao haver empoderamento do âmbito local, visto como e espaço de identidade cultural, fomenta-se uma situação de maior igualdade. Isto é, no âmbito do município é que o público encontra maior facilidade de comunicação e de diálogo junto à Administração, pois a realidade em nível local é muito mais palpável, possibilitando maior afinidade com o exercício das práticas democráticas, inclusive.

A realidade é que somos condicionados, desde nossa infância, a acreditar que as formas de organização do nosso cotidiano pertencem naturalmente a uma misteriosa esfera superior, o “Estado”, ou aos poderosos interesses da especulação imobiliária e das empreiteiras.[...] Por outro lado, aceitamos que a modernização econômica e social seja feita à custa do indivíduo, como se o conforto de um rio limpo, de ruas arborizadas (talvez até com frutas), ou simplesmente transitáveis, de espaços livres para o convívio e brincadeiras das crianças fosse incompatível com o desenvolvimento (DOWBOR, 2016, p. 10).

Conforme ensinamento de Dowbor (2016, p. 27), “as instâncias superiores podem e precisam ajudar, e inclusive organizar o controle, mas a iniciativa e o ordenamento das ações têm de ser eminentemente locais”, com vistas a diminuir a centralização, típica do século XX, na resolução de demandas e desafios que clamam por resolução com uma perspectiva de uma gestão descentralizada e mais participativa. Também para Dowbor, quando as decisões são tomadas de maneira muito distante do cidadão, estas pouco irão corresponder às suas necessidades. Assim, a excessiva centralização do poder político leva a um grave divórcio entre as necessidades do povo e o conteúdo do desenvolvimento econômico e social. O poder local aqui estudado, e toda a problemática que o circunda, envolve a questão de como a sociedade decide seu destino, cria a sua transformação e, por consequência, se democratiza.

O convívio e a compreensão do contexto e das necessidades locais proporcionados pelo âmbito municipal, dão segurança à população local e incentivam as práticas deliberativas e o exercício da cidadania. Isso resulta no aumento das chances de efetivação de uma gestão democrática mais inclusiva. A democracia deliberativa, para Jucá (2007), mostra-se, portanto, como o modelo que mais possui fundamentos para concretização do direito à participação política, sendo o âmbito público municipal o espaço ideal para a prática deste. Isto porque o município constitui um local privilegiado de proximidade entre cidadãos, propiciando uma constatação

mais fiel das necessidades da população e também viabilizando a adoção de soluções mais adequadas.

Municipalizar significa promover a articulação das forças do Município como um todo para a prestação de serviços, cujos corresponsáveis seriam a Prefeitura Municipal e organizações da sociedade civil. A municipalização deve ser entendida como o processo de levar os serviços mais próximos à população [...] (HERMANY; RODEMBUSCH, 2010, p. 86).

Ao pensar em participação política no âmbito da municipalidade, é possível pontuar que há maior identidade dos cidadãos, os quais se sentem mais próximos do governo local, trazendo efeitos positivos para a participação, bem como o sentimento de maior pertencimento. Neste contexto, é na esfera municipal que se viabiliza uma gestão democrática da esfera pública e das práticas deliberativas de forma mais eficaz, já que esse é o local em que o contato direto do povo é maior com os seus representantes, facilitando a fiscalização dos atos do governo, a denúncia de irregularidades e a consequente participação nas decisões (JUCÁ, 2007). Para a recuperação consciente da cidadania, consolidam-se os laços de solidariedade local e regional em espaços mais específicos. Esta nova articulação social dá na redefinição dos atores sociais deliberativos e executivos. Nas palavras de Leal (2012, p. 321), “vamos aprender democracia vivendo democraticamente”.

O município, portanto, é o espaço no qual as pessoas conhecem suas necessidades e onde a comunicação e o debate ocorrem de maneira mais linear, facilitando-se uma governabilidade local e o diagnóstico de problemas sociais, assim como se estimula o engajamento dos cidadãos diretamente envolvidos. Dito de outra forma, “o município é, de fato, a entidade político-administrativa que oferece melhores condições para a prática da participação popular na gestão da vida pública” (HERMANY; RODEMBUSCH, 2010, p. 86). Deste modo, a participação por meio do fomento do empoderamento local faz com que o cidadão sinta que faz parte das decisões, facilitando a cooperação entre os indivíduos e aproximando as resoluções de demandas sociais.

As formas convencionais de representação política até então vigentes não perdem a sua importância no processo de fazer o político, mas veem-se complementadas com a participação direta da comunidade, articulada a partir de centros locais ou regionais de demandas. Tal realidade, que já vige no cenário brasileiro, demanda uma nova tomada de postura tanto dos cidadãos brasileiros como de suas instituições, eis que é impossível aceitar-se o *modus operandi* vigente, autoritário e paternalista dos Poderes Públicos, tratando a

cidadania como súditos ou consumidores de serviços e ações empacotadas em fórmulas velhas e ineficientes de políticas públicas (LEAL, 2012b, p. 312).

Também acerca da noção de cidadania, se a democracia se institucionaliza no sistema local, em um contexto nacional “o exercício efetivo da cidadania política encontra-se, em grande medida, atrelado à dinâmica democrática municipal” (SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004, p. 16). Ou seja, o âmbito municipal propicia o exercício de uma tomada de decisão política mais horizontalizada.

Neste mesmo contexto, a Constituição Federal de 1988, ao prever a livre organização da sociedade (por meio de movimentos sociais, sindicatos e associações), estimula a participação dos atores sociais nos espaços da política pública através de conselhos populares. Desta forma, cabe à sociedade a tarefa de definir a sua política participativa, buscando compreender qual o seu significado, quais as condutas a serem adotadas e quais as estratégias para que estas sejam verdadeiramente públicas (ABRANCHES; AZEVEDO, 2004).

Assim, as diferenças no grau e na forma de incorporação dessas arenas e canais podem em grande medida ser explicadas pelas diferenças na proporção de pessoas habilitadas a participar do controle das políticas sociais, bem como pelas diferenças entre as culturas cívicas e a instituição e mobilização das esferas públicas, que incidem sobre as possibilidades de se constituírem governos locais com ampla participação na dinâmica política municipal (SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004, p. 19).

Ainda existe uma certa descrença a ser enfrentada quanto à importância de uma visão estratégica dos instrumentos participativos no nível local. A participação da comunidade na organização do seu espaço de vida brinda a passagem de uma democracia meramente passageira, para uma democracia permanente, inclusiva. Em um processo político-deliberativo de gestão dos interesses comunitários, os envolvidos devem estar abertos aos argumentos (sejam linguísticos, simbólicos e fáticos), estando preparados para deixar de lado as suas opiniões iniciais, quando enxergarem o benefício para a comunidade em seu conjunto, como um todo, e isto porque a deliberação pública exige que as pessoas se utilizem de discursos que considerem a dimensão política de sua inserção e os diversos efeitos de seus impactos no meio em que interagem (LEAL, 2003). Ademais, o empoderamento local traz uma concepção de que há maior simplificação das soluções, renovando inclusive a concepção de democracia (DOWBOR, 2016).

Entretanto, neste mesmo aspecto, um dos problemas para exercício da democracia está justamente ligado ao pouco vínculo entre a estrutura legal e a realidade experimentada socialmente, seja devido a vulnerabilidade dos instrumentos locais, seja pela fragilidade dos mecanismos locais de garantia do exercício da cidadania e o grau elevado de desigualdades, seja pelo padrão de cultura cívica presente, o qual dificulta uma real participação da sociedade e bloqueia as possibilidades de interação entre os cidadãos e o governo (SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004). Dito de outro modo, no Brasil ainda não há um satisfatório fomento e concretização de uma cultura verdadeiramente participativa da sociedade, a qual muitas vezes se mostra inerte politicamente, consoante se demonstrará na sequência. É necessário o verdadeiro engajamento dos cidadãos, o que, por muitas vezes, acaba não ocorrendo.

Mesmo assim, é importante compreender que no espaço local existe a possibilidade de uma democratização dos processos de decisão, eis que o cidadão pode intervir de forma mais fácil e acessível em assuntos que permeiam a sua realidade, a sua vizinhança, o seu local de trabalho, tendo maior conhecimento direto e efetivo para debater acerca disto. O cidadão irá exercer sua cidadania em determinado espaço físico, ou seja, naquele espaço em que trabalha, vive e se relaciona com os demais, exercendo seus direitos políticos, civis e sociais. Quanto mais participativo e mais comprometido, maiores são as chances de desenvolvimento do âmbito local em que está inserido. O empoderamento local se traduz no aumento do espaço discursivo, com ampliação da participação da sociedade na constituição de transformações sociais (PEREIRA, 2011).

Estamos falando, por certo, de um novo modelo de democracia, mais interlocucional e comunicativa, fundada numa ética discursiva que estabelece a justificação das normas de conduta da vida dos cidadãos e do Estado a partir do acordo racional daqueles que estão sujeitos a elas, eis que o igual respeito pelos indivíduos se reflete na liberdade de cada participante para admitir ou rechaçar razões oferecidas por via de justificação, enquanto que o interesse pelo bem comum funda-se no sentido de exigir que cada participante leve em consideração as necessidades, interesses e sentimentos de todos os demais e lhes conceda igual peso que aos seus próprios (LEAL, 2010, p. 73)

Os municípios brasileiros, apesar de serem únicos e ser devida a análise de cada contexto vivido, constituem-se, consoante aduz Allebrandt (2010), em uma organização formal com limites e população definidos, representando a unidade de

governo local no sistema político federativo, possuindo de autonomia nos termos e limites da Constituição Federal e das Constituições Estaduais. Entende-se que repassar os problemas e dificuldades para o âmbito local, propicia a amplitude da eficácia das ações, pois o município é que estaria mais capacitado para enfrentá-los, já que a sociedade se encontra em uma posição mais próxima do governo, podendo integrar as soluções, acompanhando e controlando a execução de políticas.

Os diversos organismos de participação municipal podem ser coordenados através de um tipo de conselho de desenvolvimento municipal que reuniria os grupos organizados representativos. O corpo de vereadores, por sua excessiva vinculação político-corporativa, dificilmente consegue preencher esta função de um organismo amplo destinado a buscar consensos sobre as orientações de médio e longo prazo do município. A tendência em tais tipos de organismos é, naturalmente, de um grupo político buscar hegemonia. É difícil evitar a tendência, mas é fundamental buscar sempre uma representação ampla, que permita cruzamento de interesses e dê aos participantes a dimensão social dos problemas que o município tem de enfrentar (DOWBOR, 2016, p. 99).

Justamente neste ponto se denota a necessidade de uma Administração Pública mais inserida em um modelo de Governança Pública, em que o cidadão é visto como parceiro, sendo fomentada a política e a participação de forma horizontal na tomada de decisões. Dito de outro modo, é essencial firmar parcerias entre os diversos atores do município, em busca da convergência de esforços. A resolução deste processo é uma decisão construída com base naqueles que realmente vivenciam a realidade a ser alterada: esta ênfase no espaço local coloca o cidadão no centro da discussão e da lógica pública.

Está se vivenciando uma verdadeira reinvenção do governo, especialmente através do estabelecimento de novas formas de relacionamento entre a sociedade e o Estado, novos mecanismos de participação e democracia, novas formas de comunicação mais democráticas e transparentes. Entretanto, a realidade da grande maioria dos municípios brasileiros é ainda a convivência com práticas e processos de gestão que estão mais próximas de modelos neopatriomanialistas ou burocráticos do que de novo o paradigma democrático, por mais que sejam incorporadas formas participativas nos processos de gestão pública (ALLEBRANDT, 2010, p. 66).

Claro que é utópico dizer que esta forma de participação política cidadã já tenha atingido a totalidade dos municípios, pois ainda há características clientelistas e burocráticas a serem superadas, o que também implica em renovação político-democrática, dependendo muito da postura dos governos eleitos perante a interação da sociedade civil na gestão pública e também do fomento a uma cultura mais

participativa, consoante afirmado anteriormente. Ou seja, este processo de empoderamento local não é isento de problemas e não ocorre de forma homogênea em todos os municípios. Apesar disto, é necessário reconhecer que a Constituição Federal de 1988 abriu caminhos para uma maior participação da sociedade civil nos destinos do país, sendo que, a partir dos anos noventa, teve início uma construção mais efetiva desses meios de participação, ao serem estabelecidas as figuras dos Conselhos em várias áreas, como por exemplo: educação, saúde, segurança, e etc.

Conforme Abranches e Azevedo (2004), a responsabilidade dos conselhos serem deliberativos, por exemplo, possibilita a eles ter um papel significativo na composição das práticas democráticas participativas. Mais ainda, por se tratar de órgãos colegiados com a participação de representantes da sociedade civil em sua composição.

Deste modo, pretende-se ampliar no subcapítulo seguinte o contexto histórico que fomentou a criação e institucionalização dos Conselhos Municipais, como forma de brindar e consolidar o empoderamento local nas decisões políticas, bem como os seus objetivos, sua composição e a sua parcela de contribuição para um ambiente mais democrático.

### **3.2 Conselhos Municipais: do surgimento à concretização na Constituição Federal de 1988**

Conforme já explanado, é no município que se pode ter uma melhor interação entre a sociedade e a Administração Pública, ficando este âmbito responsável pela execução de políticas públicas adequadas para melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Essa forma de interação mais aproximada se materializa nos Conselhos Municipais, e, conforme Gohn (2004), os conselhos são espaços propícios para negociação de conflitos, havendo uma trajetória histórica destes, envolvendo questões vinculadas com a participação da sociedade, com as formas de governo e com representatividade, bem como com esfera pública e com a própria estrutura democrática de gestão que influencia nas decisões políticas.

Os conselhos, portanto, mostram-se como uma peça chave no processo de reestruturação das políticas, sendo uma ponte entre o governo e a sociedade civil. Ademais, eles acabaram se tornando imprescindíveis para aprovação de contas e repasse de recursos federais para Estados e Municípios. Em outras palavras, os

conselhos devem funcionar como espaços deliberativos competentes para intentar políticas e fiscalizar a sua implementação, visando, desta forma, a democratização da gestão (BARBOSA; CUNHA, 2014).

Oportuno retomar que a essência da democracia deliberativa se constitui por meio do diálogo entre os participantes, estes em nível de igualdade, podendo ser exercida em diferentes contextos e níveis (federal, estadual e municipal). Estruturas e regras acerca da interação devem ser delineadas, em todos os casos, atendendo a uma tentativa aproximada das condições ideais de fala. Ademais, a busca por consensos racionais, a participação em larga escala e a pluralidade de concepções e opiniões evidenciam prismas como a argumentação pública, bem como a equalização de forças entre Estado e sociedade civil. A fim de fomentar a participação e a interação, os conselhos - e até mesmo os orçamentos participativos - estão ocupando um lugar central como atores-chave da democracia deliberativa no Brasil (OLIVEIRA; PREREIRA; OLIVEIRA; 2010).

Os conselhos têm como objetivo a participação da sociedade na escolha de prioridades da agenda política, bem como na formulação de políticas públicas, e consolidam a institucionalização da participação da sociedade civil. Neste aspecto, cabe ressaltar:

[...] pressupõe-se que espaços participativos institucionalizados têm necessariamente envolvimento na dinâmica burocrática do Estado, o que permite um canal de comunicação oficial com a estrutura administrativa, bem como possibilita a obtenção de orçamentos próprios. Ainda que as instituições participativas sejam espaços de interação entre Estado e sociedade, por sua inserção no aparato estatal e por ter como um de seus objetivos o auxílio na gestão de políticas públicas, elas ainda precisam se guiar por regras definidas para reger os comportamentos nesta esfera estatal (LIMA, et al., 2014, p. 8).

Justamente com o advento da Constituição Federal de 1988, é que se consolida a participação social na gestão de políticas públicas em todos os níveis. Por exemplo, no artigo 198, inciso III da CF/88, há previsão de participação da comunidade nas ações e nos serviços públicos de saúde; assim como no artigo 204, inciso I, está expressa a participação da população por meio de organizações representativas, sendo uma das diretrizes das ações governamentais na área da assistência social; da mesma forma, está previsto no artigo 206, inciso IV a gestão democrática do ensino público (BRASIL, 1988, <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>). Ademais, a partir das Leis Orgânicas dos Municípios, este ente federado passou a ter um papel essencial na tomada de

decisão acerca de políticas públicas locais, sendo por meio dos Conselhos Municipais que restou consolidada a participação social, permitindo o acesso da sociedade a espaços antes reservados apenas aos entes governamentais, criando-se condições de maior fiscalização e necessidade de prestação de contas do executivo (ZENI, 2010).

Doutro modo, conforme já mencionado, os movimentos sociais tiveram importante influência no processo constituinte, resultando em elementos norteadores a serem observados quando da implementação dos conselhos: 1) uma composição plural e paritária, permitindo a expressão da diversidade, integrando diferentes atores e interesses no processo de deliberação; 2) uma natureza pública dos acordos, a fim de fortalecer a democracia; 3) a resolução de conflitos inerentes à diversidade dos interesses em pauta, sendo a publicidade um elemento relevante para garantir um processo democrático e princípios éticos relacionados à vida pública; e 4) uma competência deliberativa, buscando a formulação de políticas e de fiscalização de sua implementação, tornando a gestão mais democrática, possibilitando a exigência de responsabilização do Estado para com a sociedade (TATAGIBA, 2010).

Os conselhos são espaços de disputas pelo poder que, por sua vez, estão inseridos em redes de produção das políticas públicas nas quais recursos simbólicos e materiais são disputados por atores os mais diversos. Os conselhos fazem parte dessa rede e, como tal, são profundamente afetados pelas dinâmicas políticas que nela se gestam. Os conselhos não só impactam o processo de produção das políticas em suas áreas específicas; mas têm seu perfil e dinâmicas afetados pelas características gerais que conformam a comunidade política na qual estão inseridos. Além disso, é preciso considerar que, se os conselhos têm um papel a desempenhar na democratização da gestão pública, eles possuem também limites que lhe são inerentes, como, por exemplo, a sua natureza setorial e fragmentada, sua forte dependência dos governos e uma tendência à burocratização dos processos participativos pela própria natureza de suas funções (TATAGIBA, 2010, p. 34).

Hoje, os Conselhos são o centro de uma reestruturação das políticas, concretizando o direito de participação e o princípio da descentralização política, tendo se tornado um importante mecanismo de gestão com base na participação cidadã, esta entendida como a capacidade e articulação dos setores sociais, em um contexto de integração de segmentos tradicionalmente excluídos da política, viabilizando a observância de seus demandas (CARVALHO et al., 1999). Daí a necessidade também de se analisar os conselhos sob uma perspectiva de verdadeira deliberação pública, e não somente participação figurada por meio da presença física dos representantes

da sociedade civil: o conselho é o lugar propício para se escutar e ser escutado, isto é, para o discurso dos atores envolvidos, a fim de se buscar consensos racionais no que se refere às demandas sociais e à implementação (fiscalização e execução também) de políticas públicas.

Aliás, há importante esclarecimento a ser feito no que se refere à classificação dos conselhos, referido por Allebrandt (2003): estes estão inseridos no âmbito do Estado ou no âmbito da sociedade civil? Em geral, os gestores públicos e políticos entendem que, em tendo os conselhos sido criados por lei, e tendo caráter deliberativo, constituem-se, portanto, no âmbito estatal. Agora, se entendido que estão localizados no âmbito da sociedade civil, apesar de terem sido instituídos pelo Estado, vêm como uma forma de consolidar a influência das discussões em busca da ampliação do espaço público, ou seja, uma verdadeira conquista da sociedade civil, tão importante à democracia. Também para Allebrandt, os Conselhos não são exclusivamente estatais nem exclusivamente institutos da sociedade civil; são, na verdade, um local de interação entre ambos. Atualmente, os espaços públicos não estão fechados em si mesmos, eis que há possibilidade da participação interativa, sendo que justamente dentro dos Conselhos Municipais é que se possibilita o discurso argumentativo, com base na teoria da ação comunicativa.

Assim, é possível concluir que os conselhos são espaços híbridos que traduzem a chance de representação dos interesses coletivos no cenário político, sendo parte do Estado e da sociedade, ao mesmo tempo, e por isto são de caráter híbrido. Sua estrutura é fixada legalmente e institucionalizada, sendo que seu objetivo principal habita na ação conjunta com o aparato estatal na concepção e gestão de políticas públicas e sociais (CARNEIRO, 2006). Os conselhos são como “um mosaico de interesses segmentados. Controle e fiscalização da gestão pública parecem ser as funções atribuíveis aos conselhos e, de certa forma, incorporada pelos seus integrantes e defensores” (TÓTORA; CHAIA, 2004, p. 201).

Todavia, é necessário pontuar que:

O estatuto jurídico dos conselhos, concebidos como espaços de participação, de controle público, para a elaboração e gestão de políticas, não permite uma completa autonomia desse subsistema em relação aos outros dois (econômico e político), como sugere Habermas na conceituação da esfera pública. Nesse sentido, os conselhos não são apenas locais informais de comunicação: sua composição paritária (membros governamentais e não-governamentais) e o caráter constitucional definem os conselhos como

“parte” do Estado, com todos os perigos e dilemas inerentes a esse status (CARNEIRO, 2006, p. 151).

Os conselhos passaram também a estarem relacionados ao repasse de recursos do governo federal para os governos estaduais e municipais. Desta forma, todos os níveis de conselhos se difundiram no país, na forma de canais institucionais de participação da sociedade, regidos com as seguintes características: a) são temáticos, ligados a políticas sociais específicas; b) são de caráter semi-representativo, geralmente com mandatos sociais não-remunerados, estando prevista a participação voluntária dos membros das organizações sociais da sociedade civil; c) em geral, são deliberativos, abrangentes e permanentes, recaindo na definição das macro prioridades relacionadas e na formulação de políticas públicas; d) são de composição paritária entre governo e sociedade; e e) são de autonomia ou de semi-autonomia em relação ao governo (SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004).

[...] os conselhos deliberativos devem integrar-se às rotinas públicas, condicionando sua gestão. De outro modo, os pareceres de um conselho consultivo podem, ou não, ser acatados pelos gestores locais. Por fim, o caráter essencialmente fiscalizador dos conselhos operativos [...] distancia a representação social da concepção e da gestão de políticas sociais. Programas de distribuição de alimentos e de transferência de recursos – para o ensino fundamental, para merenda escolar etc. – são monitorados por esses órgãos. Percebe-se, portanto, que apenas as decisões dos conselhos deliberativos afetam obrigatoriamente e integralmente processos públicos. Além desse aspecto, o modo como algumas rotinas são organizadas nos conselhos opera para que eles sejam intrinsecamente democráticos e independentes do poder local, reduzindo assimetrias e constrangimentos (OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA; 2010, p. 431).

Para Abranches e Azevedo (2004), um conselho verdadeiramente deliberativo é aquele legítimo a discutir e decidir acerca dos caminhos das políticas setoriais realizadas pelo poder público, e o instrumento consultivo possui como função emitir pareceres e dar sugestões sobre essas políticas setoriais, não cabendo a ele o poder de decisão. Os conselhos de caráter deliberativo, em geral, se distinguem em relação ao seu poder de gerar decisões que sejam vinculantes acerca de políticas e programas. Nos conselhos que possuem capacidade de tomar decisões, os entes governamentais se fazem mais presentes (em comparação aos conselhos meramente consultivos), a fim de equilibrar o poder da sociedade civil (LIMA et al., 2014).

Na esfera regulamentar, os conselhos são valorizados à medida que as suas resoluções ou deliberações venham a vincular o Poder Executivo à decisão tomada

(claro que a partir de uma perspectiva desejada, apesar de nem sempre observada no campo prático). Já sob a perspectiva fiscalizatória, estes não devem se deixar intimar por eventuais represálias da Administração Pública; justamente por este motivo, por vezes os conselhos não conseguem se organizar de forma satisfatória, tendo em vista que isto gera considerável comprometimento. No que tange ao caráter deliberativo, espera-se que os conselhos tenham poder de contestar, de exigir providências e indicar diretrizes em relação à implementação e execução de políticas públicas (BARBOSA; CUNHA, 2014). Portanto, os conselhos possuem um forte vínculo com o governo local.

Com essa perspectiva de esferas de interação entre governo e sociedade, os conselhos se baseiam em quatro princípios: a) na representatividade das instituições do Poder Executivo (democracia representativa); b) no compromisso político do governo com essas esferas públicas; c) na organização da sociedade em associações civis (representação semi-direta); d) na representatividade e autonomia das organizações sociais em relação ao governo, a fim de que as opiniões proferidas pelos conselheiros não estejam vinculadas aos desejos governamentais, e que retratem, de forma honesta, os interesses sociais (SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004).

Os principais atores sociais das cidades se representam nesses espaços, que abrangem um amplo leque de identidades, padrões de ação coletiva e segmentos sociais, como os movimentos populares de bairro ou de moradores; movimentos sociais de mulheres, de criança e adolescente, da terceira idade, de negros e de deficientes físicos; ONGs e entidades sem fins lucrativos com diferentes perfis (principalmente de assessoria); sindicatos e associações profissionais; entidades patronais e prestadores de serviços; universidades, institutos de pesquisa e o próprio setor governamental (SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004, p. 27).

Os conselhos atuam como uma instituição que rompe com a hierarquia administrativa e com os espaços políticos limitados aos representantes eleitos, tendo o potencial de formular uma nova sociabilidade democrática, modernizando a política tradicional. Essa participação direta da sociedade civil, por mais que altere a maneira de se governar, preserva em substância o seu conteúdo (TÓTORA; CHAIA, 2004). Ademais, cabe ressaltar que o Ministério das Cidades, em sua 2ª Conferência Nacional das Cidades, elaborou diversas recomendações para a criação dos Conselhos Municipais, no que diz respeito aos seus objetivos, atribuições, composição e estrutura. Cabe destacar a composição recomendada para os conselhos:

[...] A composição dos conselhos poderá contemplar a representação de todos os segmentos sociais existentes ou os segmentos designados no ConCidades, eleitos na Conferência Nacional das Cidades, tais como: Poder Público Estadual ou Poder Público Municipal, Entidades dos Movimentos Populares, Entidades Empresariais, Entidades dos Trabalhadores, Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa e Organizações não Governamentais;

A deliberação da 2ª Conferência Nacional é de que os conselhos estaduais, municipais e do Distrito Federal tenham em sua composição 40% de representantes do Poder Público e 60% da Sociedade Civil;

Promover, segundo deliberação da 2ª Conferência, a participação paritária entre homens e mulheres, bem como a representação étnico-racial, na composição dos conselhos (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, <[www.capacidades.gov.br](http://www.capacidades.gov.br)>).

Portanto, os conselhos são meios de participação política, de deliberação institucionalizada, de exercício de controle público e de publicização das ações de governo. Eles compõem esferas de argumentação e de redefinição de normas, procedimentos e valores, buscando a formação de consensos e de construção de identidades sociais. Conforme Carneiro (2006), a sociedade, dentro da estrutura prevista, possui o poder de intervir nas ações e nas metas governamentais, sendo os conselhos, desta maneira, legítimos espaços de formação das vontades e de opinião, bem como mecanismos de ação que se inserem na agenda de governo, trazendo à tona demandas e assuntos de interesse público. Neste local, a absorção destes temas é propícia para a articulação e implementação de políticas públicas, tornando-se um espaço que tem, pelo menos na teoria, poder de efetivar as questões sociais e os dilemas vividos em sociedade.

Oliveira, Pereira e Oliveira (2010) aduzem que, no processo deliberativo, há três fatores que afetam sua condição de instrumento de democracia deliberativa em âmbito local, quais sejam: 1) a garantia de procedimentos que viabilizem a argumentação e a deliberação; 2) o incremento de uma cidadania deliberativa; e 3) o entendimento dos aspectos da participação e o incentivo à sua forma política. Para consolidar os processos democráticos de deliberação, é imprescindível que censuras sejam minimizadas (até mesmo extintas), pois o respeito à opinião dos envolvidos é fundamental. Ademais, discursos muito técnicos e pouco acessíveis devem ser descartados, sob pena de se tornarem meios de exclusão: o ato de fala deve ser posto com clareza e de forma didática, a fim de viabilizar verdadeiros consensos racionais, de entendimento de todos.

Quanto ao termo cidadania deliberativa supramencionado, cabe aduzir: além do cumprimento prático das previsões legais dos conselhos, tem-se como objetivo que estes possibilitem o exercício de uma cidadania deliberativa dentro dos espaços destinados à interação. Explica-se: conforme Allebrandt (2010), a cidadania deliberativa é uma ação política que se guia por meio da esfera pública norteada por pressupostos procedimentais e comunicativos. Continua o autor:

[...] o conceito de cidadania deliberativa fundamentado na noção habermasiana de ação comunicativa (perspectiva crítica e autorreflexiva), esboça a imagem de uma sociedade descentralizada e caracterizada por um espaço público que serve para apresentar, identificar e solucionar problemas sociais (ALLEBRANDT, 2010, p. 55).

Destarte, é possível afirmar que os conselhos municipais se consolidaram como instrumentos de democratização da gestão pública local, sendo que sua criação e disseminação resulta da emergência dos ideais de reforma das instituições de governo local no Brasil, cuja orientação principal é a busca pelo aumento da participação direta da sociedade na gestão municipal e do aumento da efetividade das políticas públicas que têm sido cada vez mais descentralizadas. O espaço propiciado pelo conselho traz a esperança de que este se alicerce como uma nova arena político-administrativa apta a redesenhar os procedimentos relacionados à tomada de decisão das prefeituras, desde a definição dos objetivos e de políticas, até a implementação e avaliação das decisões. Também se espera que, com os conselhos, a sociedade fortaleça as formas de controle do uso de recursos públicos (SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004). Neste mesmo sentido:

Espera-se que as novas formas de interação entre governo e sociedade materializadas nos conselhos municipais estejam fazendo emergir novos padrões de governo baseados na gestão democrática, centrada em três características fundamentais: maior responsabilidade dos governos municipais em relação às políticas públicas e às demandas dos seus cidadãos; o reconhecimento de direitos sociais; a abertura de canais para a ampla participação cívica da sociedade públicos (SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004, p. 13).

Ademais, os municípios, quando estabelecem canais de interação entre sociedade e Estado, combatem a lacuna existente entre as instituições políticas e a comunidade, o que também influencia no próprio grau de representatividade e na legitimidade do governo local. Entretanto, oportuno frisar que os processos de eleição

e indicação de conselheiros devem seguir certos critérios, a fim de associar aos conselhos virtudes públicas, vínculos comunitários e capacidades analítico-discursivas. Ademais, a distribuição interna das funções deve transparecer a autonomia dos conselhos, a qual também depende de meios financeiros, espaços físicos (móveis, equipamentos, funcionários, por exemplo) e gerenciais (OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA; 2010).

A efetividade do papel democrático dos conselhos municipais exige mecanismos legais no que se refere à forma e à periodicidade da prestação de contas, bem como os meios de divulgação das decisões tomadas, pois os conselhos se manifestam justamente como um espaço reconhecido de negociação e de influência sobre a tomada de decisões do poder público pelos participantes desses processos.

Os conselhos estão se constituindo em arenas de interação entre o governo e a sociedade, nas quais os interesses oriundos do mercado, da sociedade e do poder público são expressos, mediados, criando, portanto, condições para a instauração de processos consensuais de tomada de decisões e aumento da eficácia e efetividade das políticas públicas locais. Tal potencial está contido no fato de os conselhos realizarem, ainda que com dificuldade e precariedade funções de intermediação das quais resultam o reconhecimento e a legitimação de importantes atores concernidos nas políticas públicas, com suas falas, seus diagnósticos sobre os problemas dos municípios e suas expectativas (SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004, p. 47).

Assim, é possível afirmar, também na concepção de Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro, que a previsão dos conselhos, dentro das suas perspectivas institucionais, estimula práticas sociais capazes de se basearem na racionalidade comunicativa doutrinada por Habermas, hábeis de se aproximarem com a criação das compreensões necessárias à formação democrática da vontade e à legitimação do exercício do poder político. A dinâmica dos conselhos propicia aprendizados sobre alteridade – fundamento essencial para que os conflitos de interesses possam ser regidos de uma maneira democrática e racional. Ademais, dentro dos conselhos os atores aprendem que eventuais interesses particulares precisam ser partilhados e mediados com os interesses públicos, a fim de adquirirem legitimidade na sociedade. Ou seja, todos acabam por serem submetidos a um processo democrático da noção de bem comum.

Torna-se importante perceber de que forma as atribuições dos conselhos podem ser fator de atração ou desinteresse para as organizações da sociedade civil. O escopo de deliberações dos conselhos é bastante amplo. Suas decisões devem incidir sobre o formato das políticas públicas e sobre

as estratégias e diretrizes para implementação das mesmas.[...] Por isso, devem, além de definir metas e diretrizes políticas em relação à universalização de direito e às políticas de atendimento estabelecidas nas leis de regulamentação dos direitos sociais, deliberar sobre o formato de gestão a fim de garantir o controle social sobre o governo (SANTOS, 2004, p. 137).

Todavia, existe o risco de os conselhos municipais se transformarem em meras estruturas burocráticas formais, que se subordinem às rotinas administrativas das secretarias municipais, no sentido de apenas servirem para ratificação de contratos e prestações de contas firmados nos convênios estabelecidos com os programas estaduais e federais. Ou seja, não basta analisar se o processo de escolha dos representantes possui um feitiço aparentemente democrático, sendo necessário analisar, de fato, a qualidade desta participação. Para isto, sugere Carneiro (2006) que analisar o índice de frequência dos atores sociais às reuniões é uma forma relevante de se constatar o comprometimento para com a participação, pois a ausência ou a restrita presença das organizações não-governamentais é uma das formas de se analisar eventuais dificuldades do conselho, se este tem resumido suas sessões à participação sempre das mesmas pessoas. Além disso, é necessário verificar se o processo de decisão ocorrido na esfera administrativa leva em consideração as discussões que ocorrem dentro dos conselhos. Cabe pontuar, inclusive, que a participação dos representantes da sociedade civil também tem como obstáculo os horários em que ocorrem as reuniões ou sessões ordinárias: estas nem sempre são no período noturno, o que inviabiliza a presença de muitos atores sociais.

Deve ser observado se há reconhecimento formal e pelo Estado de que o conselho é realmente uma instância que integra o processo de tomada de decisões, se há disponibilidade de recursos para tanto, e se há aprendizado (LIMA, et al., 2014), isto é, condições e informações acumuladas para possibilitar o processo decisório, pontos a serem empiricamente analisados no estudo de caso do terceiro capítulo da presente dissertação.

Neste caso, deve-se questionar, portanto, como garantir a qualidade de participação da sociedade civil? Também para Carneiro (2006), é importante que se viabilizem condições, conhecimentos e instrumentos que possibilitem uma discussão com mais informação, mais igualdade e paridade, conseqüentemente. Destaca-se: a mera heterogeneidade entre os participantes dos conselhos não basta para que estes sejam realmente paritários, pois os representantes governamentais e não-governamentais possuem capacidades, conhecimentos e disponibilidades muitos

diferentes, em regra, o que, por si só, dificulta a realização de uma participação verdadeiramente igualitária. Explica-se: para os agentes governamentais, a participação nos conselhos já integra suas atividades e atribuições profissionais remuneradas; já para os atores da sociedade civil, a participação é algo a parte de suas agendas profissionais, demandando a necessidade de compatibilização.

Ou seja, a “abertura de espaços e a inovação institucional, ainda que indispensáveis, não são suficientes para uma efetiva participação” (CARNEIRO, 2006, p. 157). É de suma importância, portanto, a qualificação dos atores participantes, bem como a democratização das informações acerca das demandas a serem discutidas, sob pena da assimetria informacional não ser cumprida, permanecendo como um problema, ou seja, um entrave para desenvolvimento dos conselhos. Dito de outro modo, a abertura à participação da sociedade precisa se concretizar, sendo efetivamente desejada e viabilizada na prática.

Sob a matéria tratada nos conselhos, Carneiro (2006) também alerta que é importante que na prática se analise se a pauta está se limitando tão apenas aos assuntos relacionados à organização interna e estrutura, ou se realmente estão sendo trazidos à deliberação demandas sociais que ensejam em debates sobre implementação de políticas públicas, de melhorias, de problemas enfrentados na realidade social vivida, para que se cumpra seu papel constitucional. Dito de outro modo, a pauta das reuniões não deve ser utilizada para desviar o foco de demandas realmente importantes, postergando decisões ou até mesmo provocando pareceres de forma emergencial, e, portanto, pouco criteriosos.

Ao se analisar empiricamente os conselhos municipais, tem-se um cenário desalentador: queixas comuns de falta de recursos, de precariedade das instalações físicas, do caráter marginal que o conselho ocupa no poder municipal, da baixa presença dos representantes nas reuniões plenárias, das dificuldades do exercício da deliberação, entre outras. [...] A realidade na maioria dos municípios pesquisados mostra que nem sempre os conselhos apresentam as condições mínimas de subsistir, o que espelha um baixo grau de institucionalização e uma fraca autonomia dos conselhos e sua dependência excessiva do Executivo municipal. Na maioria dos casos, os conselhos funcionam em salas cedidas no espaço da prefeitura, com uso de recursos como telefone, material de consumo, etc. também pertencentes ao Executivo municipal. Se o governo reconhece a relevância do trabalho desenvolvido pelos conselhos, existe alguma chance de estes funcionarem. Se não existe esse reconhecimento, não há qualquer condição de o conselho subsistir (CARNEIRO, 2006, p. 161).

Quanto à autonomia dos conselhos municipais, esta reporta ao efetivo poder de decisão destes, e, para que isso ocorra, é de suma importância que o próprio governo demonstre uma verdadeira disposição para dividir o poder decisório e o controle acerca da execução de políticas, que incorpore em sua gestão as demandas sociais norteadas a partir da participação nestes espaços públicos partilhados com a sociedade civil. Ao procurar uma articulação de forma horizontal dos programas municipais, a intersectorialidade vai em direção contrária à verticalização, setorização excessiva e fragmentação, propiciando resultados mais significativos quanto ao impacto destas políticas (CARNEIRO, 2006). Ou seja, é necessário que sejam viabilizadas condições mínimas que propiciem uma política mais horizontalizada.

Destarte, no que se refere à pressão social, Zeni (2010) pontua que os conselhos precisam recorrer ao amparo e a à mobilização da sociedade civil para que a deliberação se potencialize, sendo necessário que o conselho divulgue suas ações e suas pautas de discussão. Idealmente, os conselhos sobrevivem com o intuito de diminuir o caráter de clientelismo, atraindo alianças e discussões para o centro das esferas públicas de decisão, propiciando maior grau de acerto na tomada de decisões, auxiliando na percepção mais ágil das demandas sociais que necessitam de atenção, bem como possibilitando soluções mais palpáveis como alternativa, o que também aumenta a transparência do governo.

Apesar disto, Carneiro (2006) identifica e resume que os principais obstáculos empíricos ainda existentes para uma atuação mais sólida dos conselhos estão relacionados à complexidade para realização e ampliação da participação, bem como às maneiras para tornar possível o envolvimento e compromisso dos atores centrais (sejam representantes governamentais, sejam representantes da sociedade civil), e também à instituição de formas de controle e deliberação verdadeiramente efetivos, com base na igualdade entre os participantes, para, de fato, garantir um local de maior equidade e eficiência nas políticas sociais.

Ao integrar os conselhos, a sociedade possibilita maior transparência nas ações governamentais e a coerência dos programas públicos. Os conselhos são importantes arranjos institucionais, e suas decisões dependem da conexão com poderes locais. Sob a perspectiva do poder executivo, por exemplo, os conselhos deveriam simbolizar fontes de informações, de percepções e de soluções. Em uma perspectiva legislativa, o diálogo com os conselhos poderia transformar ideias e resoluções em leis municipais. Assim, a comunicação entre os conselhos e os poderes locais é de suma

importância à democratização de políticas sociais e deve dispor de efetiva reciprocidade, tendo como orientação primordial o interesse público (OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2010).

Com os conselhos, gerou-se uma nova institucionalidade pública, pois eles criaram uma nova esfera social-pública ou pública não-estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, viabilizando a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais, e possibilitando à população o acesso aos espaços em que se tomam as decisões políticas, tendo a possibilidade de exercer controle social sobre o Estado. Com o passar do tempo, inúmeras avaliações foram sendo feitas sobre os conselhos e as otimistas expectativas iniciais não se generalizaram. Em um grande número de casos, eles se tornaram órgãos burocratizados, com participação de cidadãos já incluídos socialmente via escolaridade, renda etc. Alguns reproduziam redes neoclientelistas. A almejada participação popular ainda não teria sido conquistada (GOHN, 2011, p. 231).

Dito de outro modo, é possível afirmar que a intenção da criação e funcionamento dos conselhos é louvável, todavia, na prática, nem sempre se vislumbra o cumprimento dos preceitos e princípios legislados para fomento da interação entre a sociedade e Administração Pública. Muitas vezes, há possibilidade de manipulação do cumprimento dos requisitos dos conselhos, sendo maquiados a ponto de parecerem deliberativos, quando na verdade não se concretiza o espaço de deliberação igualitário e equilibrado. Por isso a importância da realização do estudo de caso a ser realizado na sequência. Neste aspecto, “seu aperfeiçoamento depende também da mobilização da sociedade civil e, é claro, do poder público. Motivo pelo qual aos processos eleitorais deve se dar maior importância” (ZENI, 2010, p. 76).

Ou seja, a existência formal dos Conselhos, mesmo que em funcionamento e com conselheiros escolhidos e nomeados, conforme já referido, não há de garantir que eles realmente funcionem, ou, mesmo funcionando, que sejam realmente eficazes como forma de se fortalecer a exercício da cidadania, sendo fundamental atentar sobre seu funcionamento efetivo. Deste modo, analisar a atuação Conselhos como um todo, bem como sua arquitetura organizacional e seu *modus operandi* é essencial para se entender até onde este meio contribui para a construção de uma cidadania interativa e deliberativa, com um processo de inclusão social e participação democrática (ALLEBRANDT, 2003). Quanto mais a sociedade percebe e enxerga o sucesso da sua participação por meio de resultados que alterem e melhorem a realidade (muitas vezes por meio da implementação de políticas públicas), mais ela é

estimulada a participar, sendo possível afirmar que a “participação gera participação” (ZENI, 2010).

Assim, tendo-se discorrido sobre a estrutura e o funcionamento esperado dos Conselhos Municipais como um todo, passa-se a analisar o surgimento histórico das reivindicações para maior participação social no ensino público, o que gerou a consequente instituição posterior dos Conselhos Municipais de Educação, o que servirá de embasamento para a análise do estudo de caso. Neste sentido, a promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe de forma consolidada os princípios de gestão democrática do ensino e de garantia de padrão de qualidade, aliados à descentralização do ensino, o que fortaleceu a geração dos órgãos colegiados na educação, fomentando a expectativa de constituição de conselhos mais representativos, sendo estes colegiados tratados como órgãos deliberativos, normativos e consultivos da administração municipal. Quanto à sua composição, prevalece o espírito público, com inclusão de representantes de diversos setores da comunidade, o que a seguir se passa a expor.

### **3.3 O surgimento e a consolidação dos Conselhos Municipais de Educação**

Neste subcapítulo, serão trazidas as características, a estrutura e as críticas acerca do funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação, considerando que estes exercem um papel essencial na organização do sistema de ensino no Brasil, normatizando o processo de ensino, já que estabeleceram bases para o seu acompanhamento e avaliação, sendo um espaço propício para discussões reflexivas e cuidadosas. Ademais, essa contribuição é valiosa e assume formas novas de ação coletiva caracterizando uma participação cidadã, movida pela busca de consensos, pela intervenção na elaboração de orçamentos, pela criação e efetivação de direitos e pelo enfrentamento dos problemas recorrentes no cotidiano (SILVA, CORTE, 2017).

Portanto, tendo-se discorrido acerca da análise dos Conselhos Municipais como um todo, parte-se agora para o que se refere especificamente aos Conselhos Municipais de Educação, a fim de embasar o entendimento teórico e o que se espera do estudo de caso a ser realizado na sequência.

De acordo com informações constantes no Portal do Ministério da Educação, a tentativa pioneira de instituição de um Conselho na Administração Pública na área educacional teria ocorrido em 1842, na Bahia, com funções similares aos *boards*

ingleses e após, no ano de 1846, a Comissão de Instrução Pública da Câmara dos Deputados sugeriu a criação do Conselho Geral de Instrução Pública (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2019, <[www.portal.mec.gov.br](http://www.portal.mec.gov.br)>).

Conforme aduz Lucia Helena Teixeira (2004), em 1891, houve a criação do Conselho de Instrução Superior, com uma função de fiscalização das instituições destinatárias de verbas federais, e, em 1911, ocorreu o surgimento do Conselho Superior de Ensino, estimulando a transição do ensino público para o privado. Já em 1923, por meio da Lei nº 4.632, foi remodelado este último conselho e instituído o Conselho Nacional de Instrução.

Em 1925 teve-se uma data de extrema importância no contexto histórico de desenvolvimento deste órgão, eis que neste ano foi criado o Conselho Nacional de Ensino, com a Reforma Rocha Vaz, de caráter conservador e de controle ideológico, a fim de supervisionar a autonomia das escolas, estando este conselho vinculado à educação superior, fiscalizando estabelecimentos de ensino mantidos pela União. Isto resulta na conseqüente fundação do Conselho Nacional de Educação em 1931, com um caráter mais técnico, constitucionalizado em 1934. Veja-se a previsão constante na referida Constituição:

Art. 152 - Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais.

Parágrafo único - Os Estados e o Distrito Federal, na forma das leis respectivas e para o exercício da sua competência na matéria, estabelecerão Conselhos de Educação com funções similares às do Conselho Nacional de Educação e departamentos autônomos de administração do ensino (BRASIL, 1934, <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>).

A partir de 1934, portanto, já se percebe a possibilidade de surgimento de Conselhos de Educação em âmbito estadual. Essa perspectiva administrativa atribuiu ao Conselho Nacional de Educação uma incumbência regulatória para a área educacional, o que ganhou mais relevância a partir da Reforma Francisco Campos, a qual tinha por enfoque a priorização da educação primária, sendo a principal responsável pela organização da estrutura de ensino no Brasil. A análise desse período evidencia que o caráter de órgão auxiliar do poder executivo com função fiscalizadora, que predominou no início do século, cedeu lugar à formação de um órgão com características técnicas, composto por profissionais especializados, com

condições para assumir as atribuições normativas que lhe foram conferidas a partir de então (TEIXEIRA, 2004).

Salienta-se a influência do Manifesto dos Pioneiros, na década de 30, no qual se desejava a modernização da educação por meio da democratização, a gratuidade e laicidade do ensino, o que só seria viável pela descentralização deste a fim de se configurar um compartilhamento de poder e de responsabilidades, sendo uma figura emblemática neste movimento o educador Anísio Teixeira (LIMA, 2016).

Continua Lima (2016), explicando que Anísio Teixeira defendia uma educação mais contextualizada e mais autônoma, desenvolvida na esfera municipal, acreditando que a democratização do ensino se dava por meio da aproximação da escola à realidade em que esta se via firmada, bem como pregava que a educação municipal possibilitava maior igualdade e oportunidade para todos.

Já em 1961, a Lei nº 4.024, considerada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação, substituiu o Conselho Nacional de Educação pelo Conselho Federal de Educação, também prevendo a criação de Conselhos Estaduais a serem organizados pelas leis estaduais, já se extraíndo daí um caráter deliberativo, pois no seu revogado art. 8º, §4º previa que o Conselho seria “dividido em câmaras para deliberar sobre assuntos pertinentes [...]”, e que se reuniria “em sessão plena para decidir sobre matérias de caráter geral” (BRASIL, 1961, <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>).

Durante o regime militar, em 1971, sobreveio a Lei nº 5.692, que estimulou os Conselhos a delegarem suas atribuições, conforme redação do seu art. 71, veja-se: “os Conselhos Estaduais de Educação poderão delegar parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que se organizem nos municípios onde haja condições para tanto” (BRASIL, 1971, <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>), sendo mantida a mesma orientação pela Lei nº 7.044 de 1982.

Composto das Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, cada uma com 12 membros, o CNE mantém-se com o mesmo número de conselheiros do antigo CFE. Mantém, igualmente, como atribuição do Presidente da República, a escolha e nomeação de seus membros, ficando, ainda, assegurada a representatividade das diversas regiões do país e das diversas modalidades de ensino. [...] Com relação aos Conselhos de Educação em nível municipal, observa-se que em 1971 foi publicada a Lei n. 5.692/71 que fixava diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, a qual confirmou e expandiu o caráter normativo dos conselhos de educação no país e deixou facultado aos municípios a criação de seus próprios conselhos de educação, podendo ser a eles delegadas competências pelos respectivos conselhos estaduais (TEIXEIRA, 2004, p. 697).

Assim, é possível afirmar que, a partir do ano de 1971, começaram a surgir esparsos Conselhos Municipais de Educação, porém sem autonomia, sendo que apenas com a promulgação da Constituição Federal de 1988 é que estes passaram a ter suas próprias características. Com a promulgação da Constituição vigente, no início dos anos 90 se deu início a um processo de transferência de responsabilidades entre os sistemas de educação, que se consolidam após a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996. Neste mesmo viés, é possível afirmar que a criação dos Conselhos Municipais encontra tanto respaldo constitucional, quanto respaldo na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – DBEN e no Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001).

Outro importante Conselho Municipal relacionado à Educação é Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – CACS/FUNDEB. Foi instituída no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT a obrigatoriedade de estados e municípios aplicarem parte de suas receitas em um fundo para a Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação, cujo controle é de âmbito federal (VIEIRA, 2017, p. 118).

Essa legislação relacionada ao CACS/FUNDEB é empregada como critério de organização dos Conselhos de Educação, tendo em vista que ela prevê, por exemplo, que a função de conselheiro é voluntária (sem remuneração), sendo considerada como atividade de significativo interesse social, cabendo ao Poder Executivo garantir estrutura e condições físicas para funcionamento dos Conselhos que não possuam infraestrutura própria para exercício de suas competências. Cabe transcrever a previsão constante no art. 60, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil (BRASIL, 1988, <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>).

Nota-se que a Constituição Federal de 1988 não faz menção expressa aos Conselhos Municipais de Educação, todavia, traz princípios de gestão democrática do ensino público, conforme já referido, com garantia da descentralização administrativa, o que acabou por fortalecer a criação dos órgãos colegiados em caráter local. Do mesmo modo, a partir do princípio de gestão democrática, fica estabelecido o município como ente federado autônomo, bem como estabelecida a organização própria dos seus sistemas de ensino em regime de colaboração entre a União, os Estados, Distrito Federal e os municípios.

O princípio supramencionado também está previsto no Art. 14 da Lei nº 9.394/96, isto é, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que prevê que “os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades” (BRASIL, 1996, <<http://www.planalto.gov.br>>). A descentralização administrativa do ensino prevista no art. 211 da Constituição Federal, também fortaleceu a concepção dos órgãos colegiados na estrutura de ensino, estimulando as expectativas em favor da criação de conselhos de educação mais atuantes e representativos (SILVA, CORTE, 2017).

Conforme já referido, no artigo 206, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, há a previsão de que um dos princípios que rege o ensino é a gestão democrática do ensino público. Já no art. 211, parágrafo 4º, está previsto o seguinte:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.  
§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (BRASIL, 1998, <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>).

Portanto, com a Constituição de 1988 a perspectiva democrática restou mais esperançosa, baseada principalmente nos mecanismos de descentralização da gestão que se constituíram, surgindo como possibilidade de controle popular das políticas públicas em uma esfera local (ARAÚJO; NATAL, 2017).

Com o estabelecimento dos Sistemas Municipais de Ensino e considerando as incumbências a eles delegadas e a necessidade de financiamento do Governo Federal para que tais medidas fossem colocadas em prática, há uma reestruturação na organização da educacional nacional. Dessa 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 (ARAÚJO; NATAL, 2017, p. 262).

Os Conselhos Municipais de Educação, deste modo, auxiliam no controle da gestão local do ensino, sendo de suma relevância para uma gestão democrática, permitindo a participação da sociedade civil nas decisões vinculadas a políticas educacionais municipais. É necessário que haja uma lei municipal instituindo a criação do Conselho, sendo que o órgão deve contar com membros representantes da sociedade civil, da comunidade escolar e do governo (VIEIRA, 2017).

Os Conselhos Municipais de Educação tornaram-se, portanto, uma novidade a partir da década de 1990, principalmente devido à possibilidade de serem órgãos deliberativos das políticas públicas. Neste aspecto, os municípios tomam uma maior parcela de responsabilidade, principalmente no que se refere ao uso de recursos financeiros, além de controlar os seus gastos e de efetivar as metas definidas em âmbito federal e estadual. Assim, se dá um novo desenho institucional no que se refere à gestão das políticas educacionais, porque as mudanças no planejamento da educação também são resultantes desta nova interação entre sociedade e Estado, principalmente devido à adoção de práticas deliberativas de instituições não governamentais (ARAÚJO; NATAL, 2017).

Como consequência disto, tem-se como reflexo uma notícia divulgada em 2001 no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, na qual foi constatado que a participação da sociedade na gestão administrativa estava crescendo por meio dos Conselhos Municipais, chegando a abranger cobertura nacional, principalmente nas áreas da educação e da saúde (estando com abrangência acima de 90% dos municípios). A referida pesquisa ocorreu no ano de 1999, sendo respondida à época por 5.507 prefeituras do país. Do mesmo modo, naquele ano, os Conselhos Municipais já chegavam a vinte e sete mil conselhos no país, o que configura em uma média de quase cinco conselhos por município, sendo que somente vinte municípios não possuíam qualquer tipo de conselho. Os Conselhos Municipais de Educação, por sua vez, estavam presentes em 4.960 municípios (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE, 2001, <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>).

Do mesmo modo, conforme nota constante no site do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, constatou-se, ao se analisar o percentual entre os conselhos presentes nos municípios (em 2009) e os Conselhos Estaduais (em 2012), que há maior presença de conselhos nas seguintes áreas: Educação, Direitos da Criança

e do Adolescente, Saúde e Meio Ambiente (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA, 2015, <[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)>).

Ou seja, a aderência à instituição dos conselhos municipais foi bastante relevante e teve abrangência nacional. Ademais, corrobora com este tipo de adesão o texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, que, conforme a redação do seu artigo 56, previu o princípio da gestão democrática e da instituição de órgãos deliberativos e abertos à participação dos atores sociais:

Art. 56. As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional (BRASIL, 1996, <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>).

Da mesma forma, em seu artigo 8º, há a previsão quanto ao regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para organização dos sistemas de ensino. Estes sistemas definirão as regras da gestão democrática do ensino público, de acordo com os princípios de participação dos profissionais da educação na criação dos projetos pedagógicos e de participação das comunidades escolares e locais em conselhos (escolares e equivalentes). Ademais, estes sistemas também compreendem, a nível municipal, as instituições de ensino fundamental, médio e de educação infantil, estas últimas mantidas tanto pela iniciativa privada quanto pública, bem como abrange também os órgãos municipais de educação, consoante previsão do artigo 18 da referida lei (BRASIL, 1996, <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>).

No caso dos Conselhos de Educação, os interesses são legítimos no sentido de representarem os anseios próprios daqueles que se colocam como representantes dos sujeitos que compõem a comunidade escolar e, desiguais e conflitantes, pois, além de se originarem no cerne de uma sociedade que se apresenta com essas características, também provocam tensões, considerando as concepções hegemônicas que ainda se configuram na gestão educacional. Uma linha tênue entre a subordinação e a insubordinação burocrática aparece, pois os Conselhos de Educação constituem-se como espaços que refletem os esforços de diferentes atores na (re)organização institucional dos sistemas educacionais brasileiros (ARAÚJO; NATAL, 2017, p. 264).

Conforme aduz Araújo e Natal (2017), os Conselhos arcam com a possibilidade de permitir à comunidade escolar, por meio de seus representantes, uma iniciativa no que versa sobre a condução governamental, pois inserem os sujeitos nos locais de

deliberação e de decisão das políticas públicas educacionais. Ademais, a elaboração do Plano Nacional e dos Planos Municipais de Educação são exemplos da proatividade da sociedade, possibilitando um avanço no compartilhamento das ações governamentais na construção das políticas públicas, levando em conta a participação de vários segmentos da comunidade escolar neste processo.

Portanto, é importante assegurar que os Conselhos de Educação não percam a condição, que vem se consolidando ao longo dos últimos 20 anos, de criar possibilidades de gerar espaços de deliberação conjunta, efetivando o que poderíamos considerar como a constituição de uma esfera pública compartilhada (ARAÚJO; NATAL, 2017, p. 273).

Cabe, neste aspecto, mencionar que o atual Conselho Nacional de Educação-CNE, órgão que integra o Ministério da Educação, foi criado pela Lei nº 9.131, 1995, também possui o objetivo de contribuir com a formulação da Política Nacional de Educação, exercendo funções normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro da Educação. O referido Conselho é composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, sendo cada uma constituída por doze conselheiros. O órgão tem como missão buscar alternativas democráticas para a educação, garantindo a participação da sociedade civil no desenvolvimento, no melhoramento e na consolidação da educação nacional (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2019, <[www.portal.mec.gov.br](http://www.portal.mec.gov.br)>).

Apesar dos Conselhos de Educação terem previsão também para serem modelos deliberativos, Carvalho e outros (1999) criticam que nesta área estes funcionariam tão somente para fornecer hegemonia ao governo, de maneira institucionalizada, sendo mais uma forma de homologação das políticas, do que de verdadeira deliberação. Neste mesmo aspecto crítico:

Conselhos com esta configuração constituem-se muito mais em espaço de homologação de políticas do que espaço de deliberação e construção de políticas. Convém fazer aqui uma ressalva. Muitas vezes a representação do governo não se restringe a representantes do governo municipal, já que, em muitos dos conselhos, há representantes de órgãos estaduais e/ou federais entre os representantes do segmento governo. Se há momentos em que os representantes do governo, independentemente do nível, atuam em bloco, há outros momentos em que os interesses são contraditórios, abrindo caminho para alianças com os segmentos da sociedade civil. Isso pode, em determinadas situações, relativizar o caráter homologatório destes conselhos. Quando o conselho exerce um papel executivo em suas ações, o que o aproxima mais do governo local, o poder da sociedade civil fica ainda mais fragilizado (ALLEBRANDT, 2003, p. 8).

Assim, há de se observar se os conselhos não operam tão somente como estratégia política para inserção na dinâmica patrimonialista de organização do Estado. No entanto, os conselhos, apesar disto, podem ser vistos como um palco para resistência e para promoção de uma mudança na estrutura da gestão pública no que se refere à concepção do que é público, pois, na prática, a participação de grupos da sociedade civil permite a vários setores da comunidade escolar uma maior aproximação do espaço, possibilitando que estes se façam ativos nas tomadas de decisões relativas às políticas educacionais (ARAÚJO; NATAL, 2017).

Ademais, também na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), em seu artigo 14, tem-se a possibilidade de constituição de conselhos escolares deliberativos a serem formados com representantes dos pais, alunos, professores, funcionários de escola e direção. Aqui, oportuno diferenciar os Conselhos Municipais de Educação dos Conselhos Escolares, os quais não são sinônimos, já que estes últimos são canais de participação na mobilização da comunidade educativa para melhorias da escola do bairro, sendo criadas no interior de cada escola. Já o Conselho Municipal de Educação veio atender o princípio de gestão democrática do ensino constante na Constituição Federal e na LDBEN de 1996 (VIEIRA, 2017).

Todavia, não basta a criação de leis para garantir a gestão democrática do ensino, já que no contexto brasileiro foi enfrentada uma longa tradição patrimonialista e clientelista do Estado perante suas práticas políticas e sociais.

Em termos do ordenamento legal, pode-se dizer que o princípio da gestão democrática do ensino público está legitimado e reconhecido nacionalmente. Já em termos de materialização do citado princípio na concretude de uma política pública educacional, ainda há caminhos a percorrer; já que este movimento está circunscrito às correlações de forças que se estabelecem na sociedade brasileira em torno de projetos de educação. [...] Resta acrescentar que a gestão pública democrática implica em romper com estruturas autoritárias locais, porém, não se pode deixar de considerar que a globalização do modo de vida capitalista tem salientado o caráter fragmentário do social, produzindo representações que realçam a relatividade dos valores circulantes nas sociedades (BATISTA, 2014, p. 86).

A participação da sociedade civil no acompanhamento das políticas relacionadas à educação é algo recente no Brasil. Os mais diversos atores sociais estão dispostos a aprender esse meio de intervir nos espaços público, e deste modo, é algo que necessita de tempo para se consolidar. Mesmo que haja previsão de composição do Conselho pela sociedade civil, com caráter deliberativo, sendo esta a estrutura

almejada pela sociedade, nota-se que ainda há grande centralidade e protagonismo do Estado quando da definição de prioridades sociais e políticas públicas (BARBOSA, 2012).

Apesar disto, os Conselhos sobrevivem como um novo ajuste político, justamente com o objetivo de mediar a relação sociedade vs. Estado, aparecendo como uma alternativa positiva para a expressão democrática do país, visando também garantir a gestão democrática e possibilitando uma visão da educação de forma mais aproximada da realidade instituída.

Ademais, neste mesmo viés, no ano de 2014 foi aprovado o novo Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005), o qual possui vigência até o ano de 2024, apresentando diretrizes que guiarão as ações governamentais na área educacional, bem como as metas a serem atingidas neste período. De acordo com o que se retira da Meta 19, dentre os objetivos deste plano consta: a garantia de condições para a efetivação da gestão democrática da educação, prevendo a consulta à comunidade escolar. Para tanto, foram desenhadas algumas estratégias, como por exemplo:

19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;

19.2) ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções (BRASIL, 2014, <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>).

Ademais, na estratégia 19.5, resta fixado o objetivo de se estimular a criação e o crescimento dos conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como meios de participação e de fiscalização na gestão educacional, “inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo” (BRASIL, 2014, <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>).

Em suma, verifica-se que há condições teóricas e legislativas que fomentam e possibilitam maior interação entre sociedade e entes governamentais dentro dos conselhos, aproximando os representantes escolares das decisões políticas acerca do ensino e da educação local, com ampla aderência em âmbito nacional aos

Conselhos Municipais de Educação. Todavia, estudos trazidos pelos autores aqui citados demonstram percepções de que estes conselhos ainda não estão cumprindo com suas expectativas verdadeiramente deliberativas, servindo estes órgãos muitas vezes apenas para cumprimento formal da gestão democrática do ensino, mas que na prática não dá abertura à participação, acabando por apenas ser um modo do Poder Executivo local ratificar suas intenções. Embora o cenário analisado não pareça tão favorável, há de se pontuar que existem estratégias para fomento e concretização da participação e da influência social, assim como se retira das metas e estratégias constantes no Plano Nacional de Educação delineado para o período entre 2014 e 2024.

Isto é, há condições teóricas para a prática democrática deliberativa dentro dos Conselhos Municipais, com a interação e participação da sociedade na tomada de decisões políticas, mostrando-se este um ambiente propício para desenvolvimento de uma democracia deliberativa. Entretanto, resta verificar empiricamente se estas práticas são possibilitadas, dentro dos pressupostos procedimentais habermasianos, no estudo de caso a ser realizado, qual seja, no Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul. Assim, diante do contexto elucidado, no tópico seguinte será trabalhado com o conselho escolhido, no que diz respeito às legislações pertinentes, bem como sua composição, as formas de atuação previstas, o exercício da participação da sociedade civil e as práticas deliberativas existentes nos seus procedimentos internos, prosseguindo-se para o estudo de caso proposto.

#### **4 O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTA CRUZ DO SUL: UM ESTUDO DE CASO DOS SEUS PROCEDIMENTOS INTERNOS**

A partir de uma perspectiva mais ampla, realizou-se a análise do surgimento de órgãos deliberativos e colegiados de composição híbrida, isto é, os Conselhos Municipais de Educação e, agora, adentrar-se-á na exposição do estudo de caso realizado no Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul, a fim de verificar os seus procedimentos internos. Para tanto, realizou-se o seguinte: análise documental, entrevistas em profundidade e observação direta por meio da participação em uma reunião ordinária mensal.

No primeiro subcapítulo, discorrer-se-á sobre a instituição do Conselho Municipal de Santa Cruz do Sul, as legislações que o regem e as resoluções e pareceres já emitidas por ele, o que possibilitará a averiguação da sua composição e da sua finalidade em um aspecto teórico, servindo de parâmetro ao estudo de caso realizado na sequência.

Já no segundo subcapítulo, será apresentada a análise documental realizada, a partir da verificação de dez atas de reuniões ocorridas no lapso temporal de um ano (maio de 2018 a maio de 2019). De antemão, cabe ressaltar que, no mês de junho de 2018, consta no registro da ata que a reunião ordinária ocorreu no Plenário da Câmara de Vereadores de Santa Cruz do Sul, com o Fórum Municipal de Educação, restando, portanto, nove encontros em sessões plenárias a serem analisados, a partir de aspectos qualitativos e quantitativos - na sequência detalhados -, que observarão a frequência dos membros, o exercício da vocalização e quais os conteúdos abordados nas discussões.

Por fim, no terceiro subcapítulo, serão apresentadas as respostas obtidas com as seis entrevistas realizadas com os membros do Conselho, que complementam as informações coletadas por meio da análise documental, sendo também trazidos os apontamentos notados a partir da observação direta quando da participação em uma reunião ordinária. Importante ressaltar que as entrevistas realizadas foram devidamente autorizadas pelo Comitê de Ética da Universidade de Santa Cruz do Sul, conforme documento do ANEXO II. Ademais, serão postos os dados obtidos por meio do estudo de caso em contraponto com as condições ideais de fala e com os aspectos esperados pelo modelo de democracia deliberativa habermasiana, a fim de medir a

qualidade e paridade da deliberação existente dentro do conselho ora objeto de estudo.

#### **4.1 A instituição do Conselho Municipal de Santa Cruz do Sul e sua estrutura**

Em Santa Cruz do Sul, o Conselho Municipal de Educação foi criado pela Lei nº 2.818, de 20 de dezembro de 1995. Já o Sistema Municipal de Educação foi criado por meio da Lei nº 5.275, de 30 de novembro 2007, a qual foi alterada pela Lei nº 7.408 de 15 de outubro 2015). Por sua vez, o Conselho teve seu Regimento Interno consolidado pelo Decreto nº 9.571, de 28 de março 2016. Atualmente, o Conselho Municipal de Educação é composto por vinte membros titulares e seus respectivos suplentes, indicados por órgãos governamentais e não-governamentais, estando vinculado à Secretaria Municipal de Educação.

Primeiramente, apesar da Lei nº 2.818/1995 não estar mais vigente, entende-se necessário trazer suas previsões, a fim de verificar com qual objetivo se deu o surgimento do Conselho. Portanto, em suas competências, estava previsto no artigo 2º da referida lei, que o Conselho era um órgão colegiado de caráter fiscalizador, deliberativo, consultivo e normativo, restando determinados os seus objetivos básicos no artigo 3º, aqui sendo evidenciados os seguintes: estabelecer as normas gerais da política educacional municipal, incentivar e acompanhar o desenvolvimento da Educação, contribuindo com o planejamento e previsão de aplicação dos recursos financeiros, bem como zelar pela execução da legislação atual pertinente (SANTA CRUZ DO SUL, 1995, <<http://www.santacruz.rs.gov.br>>

Dentre as diversas atribuições previstas nos incisos no artigo 4º da Lei nº 2.818/1995, importante destacar aquelas que mencionam o estudo e a sugestão de medidas que busquem a expansão e o aperfeiçoamento do ensino em Santa Cruz do Sul; a emissão de pareceres de natureza educacional; a sugestão de medidas para melhoria do fluxo e do rendimento escolar; a recomendação de critérios para o emprego de recursos financeiros; a elaboração de relatórios anuais; a manutenção da relação entre o Conselho Municipal de Educação e o Conselho Estadual de Educação; e a deliberação sobre fatos, adversidades e situações educacionais que se apresentem no município (SANTA CRUZ DO SUL, 1995, <<http://www.santacruz.rs.gov.br>>).

Ademais, cabe ressaltar o teor do inciso XIV do artigo 4º da respectiva lei que menciona que, dentro das atribuições do Conselho, cabia a ele “deliberar sobre casos, problemas e situações educacionais que se apresentam no município” (SANTA CRUZ DO SUL, 1995, <<http://www.santacruz.rs.gov.br>>). Ou seja, a finalidade da prática deliberativa também estava expressamente prevista desde a edição desta norma, abrindo oportunidade para deliberação de maneira ampla e genérica.

Já o artigo 7º exigia a participação de pessoas com conhecimento da realidade educacional, reforçada a mesma expressão no artigo 8º. Este aspecto é de suma importância, tendo em vista que será objeto de questionamento específico quando da realização do estudo de caso, e cabe ressaltar que há previsão da exigência deste conhecimento desde a edição da primeira norma que instituiu o Conselho, justificando-se pelo fato de que os membros, para estarem em um ambiente de igualdade, precisam partir do mesmo ou de um similar ponto de partida. A vivência para com a realidade educacional parece ser o requisito mínimo para concretizar o sentimento de pertencimento para com o Conselho.

No artigo 11, por sua vez, havia a previsão das disposições que iriam reger as atividades dos membros do Conselho, entendendo-se necessário trazer a redação dos incisos I, II e VII:

Art. 11 - As atividades do membro do CME reger-se-ão pelas disposições seguintes:

I - o exercício da função do Conselheiro é considerado serviço público relevante, e não será remunerado;

II - os Conselheiros serão excluídos do CME e substituídos pelos respectivos suplentes em casos de faltas injustificadas a 03 (três) reuniões consecutivas ou 05 (cinco) reuniões intercaladas

VII - o CME será dividido em tantas comissões quantas forem necessárias ao estudo e a deliberação dos assuntos pertinentes à Educação (SANTA CRUZ DO SUL, 1995, <<http://www.santacruz.rs.gov.br>>).

Ou seja, não havia – e permanece não havendo - remuneração do exercício da função de membro do Conselho, sendo dada relevante importância à frequência nas reuniões realizadas, conforme se demonstrará na sequência por meio do estudo de caso. Consoante previsão do inciso VII, desde a edição da norma havia composição tanto plenária do Conselho, como composição dividida em comissões, conforme na sequência será discorrido.

Já no artigo 12 da Lei nº 2.818/1995, restava previsto que as reuniões (sessões plenárias) iriam ocorrer de forma ordinária, uma vez por mês, ou de forma

extraordinária quando convocada pela Presidente ou a requerimento dos membros. No que se refere à estrutura do conselho, no artigo 15 da referida lei, restava previsto que cabia ao Poder Executivo designar o local e servidor para o exercício e para as atividades do referido órgão.

A primeira composição do conselho se dava por 09 (nove) membros titulares, sendo compostos da seguinte forma: 03 (três) representantes do Governo municipal; 03 (três) representantes dos profissionais da área; e (03) três representantes de Instituições Municipais. Atualmente a Lei nº 2.818/1995 encontra-se revogada, tendo em vista a entrada em vigor da Lei nº 5.275, de 30 de novembro de 2007, mantendo as disposições acima referidas, e restou consolidado em âmbito local que os conselhos contribuem para uma gestão democrática do ensino público municipal (artigo 2º, inciso VI), sendo este um dos princípios da educação municipal. Também, com a vigência da nova lei, restou acrescido que o Conselho Municipal de Educação ora estudado é um órgão de assessoramento à Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SANTA CRUZ DO SUL, 2007, <<http://www.santacruz.rs.gov.br>>).

Consoante o texto da Lei nº 5.275/2007, o Conselho Municipal de Educação passa a integrar o Sistema Municipal de Educação, juntamente com as instituições de ensino fundamental e de educação infantil municipais, e com as instituições de educação infantil e especial criadas e mantidas pela iniciativa privada, assim como com as instituições públicas e privadas que ofereçam educação de jovens e adultos, de educação profissional básica e também com a Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SANTA CRUZ DO SUL, 2007, <<http://www.santacruz.rs.gov.br>>).

Restou previsto também que o Conselho conta com assessoria técnica e administrativa de apoio, disponibilizada pelo Poder Executivo Municipal. Estava previsto que o Conselho Municipal seria composto de 17 (dezesete) membros titulares (o que atualmente já foi alterado), segundo indicações aduzidas pelas entidades e segmentos da sociedade civil, reforçando a necessidade de conhecimento da área educacional, seja na esfera do Município, do Estado ou do País.

Ademais, a previsão é de que o mandato tem duração de quatro anos, sendo permitida uma recondução para o período imediatamente subsequente, “havendo renovação de um e dois terços dos seus membros, respectivamente, a cada dois anos” (SANTA CRUZ DO SUL, 2007, <<http://www.santacruz.rs.gov.br>>). Já no artigo 16 resta expressa a previsão de ampla divulgação, que garanta a publicidade das

sessões plenárias do conselho. Acerca da composição deste órgão, esta se dava da seguinte forma: Plenário; Presidência; Secretaria Geral e Comissões.

Com a alteração trazida pela Lei nº 7.408/2015, restou modificada a redação do art. 9º, ampliando o caráter do Conselho:

Art. 9º: O Conselho Municipal de Educação [...] é um órgão colegiado, de caráter normativo, deliberativo, consultivo, fiscalizador, mobilizador e de controle social da execução da política educacional do município, e de assessoramento à Secretaria Municipal de Educação e Cultura [...] (SANTA CRUZ DO SUL, 2015, <<http://www.santacruz.rs.gov.br>>).

A alteração ocorrida em 2015 também acrescentou o §1º a este artigo, determinando que o Poder Executivo Municipal deverá se empenhar para fortalecer a autonomia do Conselho Municipal de Educação, dando subsídios técnicos, oferecendo monitoramento e meios de transporte, bem como a garantia de um servidor público para desempenho das funções relacionadas (SANTA CRUZ DO SUL, 2015, <<http://www.santacruz.rs.gov.br>>).

As alterações trazidas pela Lei 7.408, de 15 de outubro de 2015, trouxeram, portanto, mais uma característica ao Conselho Municipal: ser um órgão também mobilizador e de controle social da execução da política educacional do município. Ainda, a mencionada alteração previu que o servidor garantido pelo Poder Executivo deverá dispor de 40 horas semanais para desempenhar as suas funções. Também exigiu que os conselheiros tenham disponibilidade de horário para poder exercer suas funções, ficando registrado em relatório os “resultados das metas propostas, com comprovação das ações de seu trabalho” (SANTA CRUZ DO SUL, 2015, <<http://www.santacruz.rs.gov.br>>).

Acerca da composição do Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul, com a referida alteração de 2015, consolidou-se a previsão de que este será composto por 20 (vinte) membros titulares e seus respectivos suplentes, devendo todos serem residentes no município em questão, nomeados através de Portaria, pelo Prefeito Municipal, segundo indicações das entidades e segmentos da sociedade civil, exigindo-se conhecimento da área educacional do Município.

A organização será dada da seguinte forma: seis representantes da Secretaria Municipal de Educação e Cultura; um representante da 6ª Coordenadoria Regional da Educação; um representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Habitação; um representante da Secretaria Municipal de Saúde; quatro professores

indicados por entidades representativas de profissionais da educação, distribuídos do seguinte modo: a) um representante indicado pelo Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Educação; b) um representante indicado pelo Sindicato dos Professores Municipais; c) um representante indicado pelo Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Sul; d) um representante indicado pelo Sindicato dos Professores de Escolas Particulares; além do mais, um representante dos pais ou mães de alunos, indicado pelos Círculos de Pais e Mestres da rede municipal de ensino, a ser eleito em assembleia; um representante da Associação de Moradores de Bairros de Santa Cruz do Sul; um representante da Associação de Apoio às Classes Especiais; e um representante da Educação Infantil da rede particular de ensino de Santa Cruz do Sul, também eleito em assembleia, um representante dos Conselhos Escolares da rede municipal de ensino, eleito em assembleia; um representante das entidades de Ensino Profissionalizante; e um representante das entidades de Ensino Superior (SANTA CRUZ DO SUL, 2015, <<http://www.santacruz.rs.gov.br>>).

Já o artigo 16 da referida legislação municipal, restou consolidado que “as sessões plenárias ordinárias e extraordinárias do Conselho Municipal de Educação deverão ter divulgação ampla, que garanta a sua publicidade” (SANTA CRUZ DO SUL, 2015, <<http://www.santacruz.rs.gov.br>>), o que enfatiza a importância da publicização das ações e facilitação do acesso às informações do conselho. Neste mesmo sentido, o artigo 10, em seu §2º, prevê que as sessões serão públicas, podendo ser assistidas por qualquer pessoa interessada (SANTA CRUZ DO SUL, 2015, <<http://www.santacruz.rs.gov.br>>).

No seu Regimento Interno - Decreto nº 9.571, de 28 de março 2016 -, houve expansão das competências do Conselho, bem como dos conselheiros, cabendo destacar o inciso IX do artigo 5º: “compete aos conselheiros [...] discutir e votar sobre propostas, processos, pareceres, entre outros, proferidos pelas comissões e/ou presidência do Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul” (SANTA CRUZ DO SUL, 2016, <<http://www.santacruz.rs.gov.br>>). Os artigos sétimo e oitavo do Regimento, por sua vez, alteraram a composição do Conselho, prevendo que este será composto pelo Plenário, pela Presidência e pelas Comissões.

No que tange especificamente sobre a ordem das reuniões, tem-se previsto o seguinte procedimento:

Art. 11. As sessões plenárias constam de expediente e ordem do dia que incluem: I – aprovação da Ata da sessão anterior e pauta das reuniões ordinárias e extraordinárias, enviada por e-mail para leitura dos conselheiros; II – avisos, comunicações, apresentação de proposições, correspondência e documentos de interesse do Plenário; III – discussão e votação da matéria incluída na pauta (SANTA CRUZ DO SUL, 2016, <<http://www.santacruz.rs.gov.br>>).

Ademais, restou previsto que as deliberações serão tomadas pelo voto da maioria simples, sendo que ao Presidente caberá o voto de qualidade. Ainda, após a discussão de alguma matéria em Plenário, o membro do Conselho que pretender propor emenda ou algum parecer substitutivo, deverá pedir vista do processo. Na sequência, e depois da manifestação do relator, o Presidente submeterá a matéria à votação. Consoante o artigo 17, a votação será simbólica (SANTA CRUZ DO SUL, 2016, <<http://www.santacruz.rs.gov.br>>).

No artigo 45 do Regimento Interno, interessante pontuar que este menciona que poderão ser convidados para frequentar as reuniões especialistas, autoridades ou grupos de pessoas ligadas ao assunto em pauta, a fim de participar da discussão, o que é bastante válido sob o aspecto de possibilitar a capacitação dos membros acerca dos assuntos debatidos, ao terem acesso a especialistas e/ou aos respectivos envolvidos.

Já acerca dos atos normativos aprovados pelo Plenário, eles tomarão a forma de parecer, resolução, certificação ou indicação, cabendo diferenciar, na forma da lei, cada uma das modalidades:

Art. 49. Os atos normativos, propostos pelas comissões e aprovados pelo Plenário tomam a forma de parecer, resolução, certificação ou indicação e serão assinados pelo Presidente.

§1º Resolução é o ato decorrente de parecer, pelo qual o Conselho normatiza matéria de sua competência.

§2º Parecer é o ato pelo qual a Plenária pronuncia-se sobre matéria submetida ao CME/SCS e propõe medidas com vistas à expansão e melhoria do ensino.

§3º Certificação é o ato pelo qual o Conselho emite o certificado.

§4º Indicação é o ato pelo qual o Conselho indica medidas, recomenda e/ou orienta matérias referentes a Educação (SANTA CRUZ DO SUL, 2016, <<http://www.santacruz.rs.gov.br>>).

No que se refere ao controle do comparecimento dos conselheiros às reuniões, há previsão de que este será comprovado pela assinatura em livro próprio e também por meio de planilha de controle de presença. Doutra modo, oportuno mencionar o artigo 41 do Regimento Interno do Conselho, em que há previsão de mais um aspecto

que confirma o caráter democrático deliberativo, quando este menciona a abertura a discussão e a aprovação prévia de matérias e atos, instituindo também comissões específicas para deliberação em cada área, como Educação Infantil, Ensino Fundamental (anos iniciais e finais), Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos, Educação Profissional e convênios.

Isto demonstra que a previsão é a deliberação dentro de cada área em que os participantes se interessem pelo debate, ou seja, a área a qual seja pertinente aos seus interesses. Denota-se, desta forma, que o Conselho é composto também por comissões específicas, o que ficará claramente demonstrado quando da análise do estudo de caso realizado no próximo subcapítulo

Diante da consulta ao site da Prefeitura Municipal, é possível perceber que o Conselho atua diretamente na edição de normas que possuam abrangência regional. Neste contexto, traz-se como exemplo a Resolução nº 03, de 02 de junho de 2008, a qual se refere às normas da oferta de Ensino Fundamental com ingresso aos seis anos de idade, bem como a Resolução nº 01, de 04 de maio de 2009, que determina as diretrizes para oferta de Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Sistema Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul. Ainda, neste mesmo sentido, a Resolução nº 05, de 05 de outubro de 2009, disciplina as condições para a oferta de Educação Infantil no Sistema Municipal de Educação, assim como a Resolução nº. 01, de 08 de novembro de 2010, que instituiu as normas operacionais para o Atendimento Educacional Especializado (SANTA CRUZ DO SUL, 2019, <<http://www.santacruz.rs.gov.br>>).

Ademais, resta presente a prática deliberativa constante na Indicação nº 01, de 11 de dezembro de 2017, editada pelo Conselho Municipal, no qual este se manifestou sobre a necessidade da criação de um segundo Conselho Tutelar no município de Santa Cruz do Sul, e, ao consultar a referida Indicação, consta expressamente que esta foi proferida por deliberação do colegiado do Conselho (SANTA CRUZ DO SUL, <<http://www.santacruz.rs.gov.br>>).

Utilizando como parâmetro os dois últimos anos de 2018 e 2019, e considerando ser este também o lapso temporal em que se analisará as atas das reuniões ordinárias, reuniu-se os principais pareceres e resoluções emitidas pelo Conselho constante no site da Prefeitura local, consoante segue: o Parecer nº 01, de 09 de abril de 2018, declarou cessado o funcionamento de uma escola de educação infantil; o Parecer nº 02, de 14 de maio de 2018, credenciou e autorizou o funcionamento de

outra escola de educação infantil, aprovando também seu Regimento Escolar; ainda, o Parecer nº 01, de 26 de março de 2019, renovou a autorização de funcionamento de uma escola de educação infantil.

Merece destaque o Parecer nº 04, de 30 de abril de 2019, no qual houve manifestação sobre a avaliação quanto à utilização de mobiliário da educação infantil, restando concluído que “o mobiliário exposto pela Secretaria Municipal de Educação, é de uso exclusivo para o refeitório, sendo vedado para uso de atividades pedagógicas em sala de aula da Educação Infantil” (SANTA CRUZ DO SUL, 2019, <[www.santacruz.rs.gov.br](http://www.santacruz.rs.gov.br)>, denotando-se claro caráter e exercício da competência fiscalizatória.

No que se trata das resoluções proferidas pelo Conselho, tem-se em destaque a Resolução nº 01, de 30 de abril de 2019, na qual há o estabelecimento de normas para a elaboração e/ou revisão do Projeto Político Pedagógico dos Estabelecimentos Educacionais do Sistema Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul. Ainda, a Resolução nº 03, de 23 de julho de 2019, estabeleceu a criação de procedimentos a serem adotados para Núcleo de Educação de Jovens e Adultos para o credenciamento e integração ao Sistema de Educação, instituindo também o uso da Ficha Verificadora.

Por fim, possível verificar que a legislação municipal, no que concerne o Conselho Municipal de Educação, está prevendo os aspectos listados anteriormente por Allebrandt para a efetividade da atuação dos Conselhos, já que: a) prevê sua natureza deliberativa; b) configura um local de participação e representação; c) está de acordo com as legislações aprovadas pelo Conselho; d) prevê a publicização dos atos; e e) exige conhecimento prévio na área educacional. Ou seja, a legislação preenche os requisitos esperados para que exista a essência deliberativa de um conselho; todavia, infelizmente não é possível afirmar que exista completo cumprimento das disposições legais na prática cotidiana.

Dentre as legislações aprovadas pelo Conselho Municipal de Educação do referido município, denota-se que, ao fazê-las, o conselho exerce seu caráter consultivo, fiscalizador e normativo. Dito isto, a fim de analisar o caráter deliberativo do Conselho, passar-se-á ao estudo de caso realizado, primeiramente, por meio de análise documental das atas das reuniões ocorridas dentro do lapso temporal de um ano, consoante será demonstrado na sequência. Ao término da análise da legislação relacionada à constituição, exercício e indicações do Conselho Municipal de Santa

Cruz do Sul, será apresentado o estudo de caso prático realizado neste local, dentro do planejamento que se explicitará a seguir.

#### **4.2 O funcionamento interno do Conselho analisado na prática: um estudo de caso**

Com o intuito de verificar se o Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul está propiciando um ambiente para desenvolvimento da deliberação pública e da democracia deliberativa, com envolvimento da sociedade civil na tomada de decisões (e entenda-se sociedade civil também quando há referência a entes não-governamentais), a fim de com aquilo que prevê seu Regimento Interno e sua legislação instituidora, foi realizada pesquisa documental e entrevistas, bem como houve participação (a fim de realizar observação direta) em uma das reuniões ordinárias mensais. As reuniões analisadas ocorreram no lapso temporal de um ano, totalizando nove reuniões. Oportuno mencionar que a ata de nº 04/2018, do mês de junho, tem simplório registro de que a reunião ocorreu junto a um evento, qual seja, no Plenário da Câmara de Vereadores de Santa Cruz do Sul, com o Fórum Municipal de Educação.

Assim, os resultados obtidos com a análise documental estão organizados de acordo com as seguintes variáveis: a) análise e apresentação dos resultados quanto à frequência dos conselheiros representantes do Poder Público e da sociedade civil; b) observância dos temas tratados nas reuniões, conforme as atas, e divididos por grupos, conforme na sequência detalhado; c) análise da vocalização dos membros, de acordo com as intervenções registradas nas atas das reuniões; e d) análise das respostas coletadas nas entrevistas realizadas. Todas estas variáveis serão complementadas com aspectos observados por meio da participação em uma reunião ordinária do mês de julho de 2019.

Importante destacar, primeiramente, que o contato com os conselheiros municipais foi estabelecido desde a submissão do projeto ao Comitê de Ética da Universidade de Santa Cruz do Sul. Isto é, como a proposta do estudo de caso também era a realização de entrevistas, o projeto foi submetido para análise do Comitê de Ética supramencionado, sendo devidamente aprovado, consoante documentação anexa (ANEXO II). Houve receptividade da pesquisa por parte da Presidente do Conselho Municipal, bem como pelos demais membros envolvidos,

principalmente as servidoras públicas cedidas, sendo enaltecido o presente estudo por todas elas, o que demonstra que foi dada importância ao estudo de caso aqui realizado.

Assim, antes de iniciar a apresentação dos resultados, necessário lembrar a composição do respectivo Conselho, a fim de explicar as siglas e as abreviaturas constantes nas atas e nas representações gráficas, aqui divididos em dois grupos: Poder Público e sociedade civil. Como membros do Poder Público (ente governamental) tem-se: 06 (seis) representantes da Secretaria Municipal da Educação, que nas atas são representados por aqueles indicados como pertencentes ao Poder Executivo e dentre eles está a Presidente do Conselho, assim como os representantes das EMEFs (Escolas Municipais de Ensino Fundamental), EMElS (Escolas Municipais de Educação Infantil) e do CEMEJA (Núcleo Municipal de Educação de Jovens e Adultos). Além disto, tem-se um representante da Secretaria Municipal de Inclusão, Desenvolvimento Social e Habitação, que, conforme as atas, vem representado pela Secretaria Municipal de Políticas Públicas (SEPOP) e mais um representante da Secretaria Municipal de Saúde (SMS). Estes membros constituem a representação do Poder Público nas reuniões, totalizando oito conselheiros no total.

Já no grupo da sociedade civil (ente não-governamental), tem-se, conforme artigo 3º do Regimento Interno, um representante da 6ª Coordenadoria Regional da Educação (6ª CRE), quatro professores representantes de entidades representativas, quais sejam: Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Educação (SINEPE); Sindicato dos Professores Municipais (SINPROM); Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Sul (CPERS); e Sindicato dos Professores de Escolas Particulares (SINPRO). Incluídos no grupo da sociedade civil, também há um representante dos pais e mães de alunos (CPMs), um representante da Associação de Apoio às Classes Especiais (AACE), um representante da Educação Infantil da rede particular (Rede Criança), um representante dos Conselhos Escolares da rede municipal, um representante do Ensino Profissionalizante, e outro representante das entidades de Ensino Superior.

No tocante ao representante da Associação de Moradores de Bairros de Santa Cruz do Sul, não houve participação e nem menção a este em nenhuma ata. Informalmente, a Presidente do referido conselho informou que já se insistiu muito para que houvesse o comparecimento deste membro, a fim de cumprir com a previsão legal, porém nunca houve interesse na participação. Além disto, ela mencionou que

se cogita a retirada da previsão deste representante, ante ao insucesso quanto a sua participação. Entretanto, esta informação se deu apenas de maneira informal e, justamente por isto, este membro será contabilizado no número de participantes. Assim, os membros representantes dos entes não-governamentais, somados, totalizam o número de doze conselheiros.

No que se refere à composição do conselho, portanto, é possível afirmar que, em tese, esta é bastante paritária e justa, tendo inclusive maior previsão de participação dos membros da sociedade civil do que do Poder Público, pois a primeira corresponde, teoricamente, a doze conselheiros, e o Poder Público, a oito membros.

Ademais, oportuno destacar que, quando da análise e demonstração das informações, buscar-se-á analisá-las sob duas perspectivas: a) quantitativa: quantos assuntos são debatidos nas reuniões e qual a abertura destes; b) qualitativa: qual a qualidade das informações e das discussões que ocorrem em sede de reunião ordinária, incluindo a verificação acerca das informações registradas. Isto é, buscou-se analisar se elas são claras e detalhas, ou se são dispersas e superficiais. Desta forma se procurou por averiguar a qualidade do envolvimento dos membros no funcionamento interno do Conselho. Estes dois critérios - qualitativos e quantitativos - serão aspectos norteadores tanto para análise documental das atas, como para a avaliação das entrevistas realizadas.

Disto isto, a fim de se dar início à análise documental, esclarece-se que a metodologia da avaliação das atas<sup>9</sup> se baseou na consideração de três categorias: I) frequência dos conselheiros às reuniões, II) assuntos discutidos (divididos entre três categorias na sequência detalhadas, a fim de verificar a qualidade das discussões) e III) vocalização (quem mais se pronuncia nas reuniões).

Um primeiro dado a ser trazido ao trabalho, antes da análise dos conteúdos das atas, é o que diz respeito ao acesso a elas: as atas foram prontamente disponibilizadas, sem qualquer resistência no fornecimento dos documentos. Este acesso facilitado revela, num primeiro momento, a transparência e a publicidade da

---

<sup>9</sup> A escolha dos pontos a serem analisadas nas atas se deu com base no seguinte estudo: SWAROVSKY, Aline. A importância da participação social na elaboração, implementação e execução de políticas públicas: um estudo a partir da atuação do Conselho Municipal de Saúde de Santa Cruz do Sul como um espaço para a prática democrática deliberativa. 2011. 259 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2011.

atuação do Conselho, que possui todos os seus encontros registrados e facilmente concedidos com a disponibilização das atas.

Dito isto, o primeiro item a ser analisado é a frequência. Conforme já mencionado, o Conselho é composto, teoricamente, por vinte membros. Doze destes membros são atores sociais que representam entidades da sociedade civil, e oito deles são membros representantes do Poder Público. Todavia, conforme já mencionado, o representante da Associação dos Moradores de Bairros, pertencente à sociedade civil, não tem comparecido nas reuniões, sendo necessário encarar este número da seguinte forma: apesar da previsão de vinte membros, hoje as reuniões se realizam sob a perspectiva de participação de dezenove conselheiros. Porém, como ainda há a previsão legal de que esta associação faz parte da composição do conselho, e não tendo havido alteração legislativa formalizada neste sentido, será considerada, a título de frequência, esta ausência constante e injustificada da referida associação.

Destarte, da análise das atas verificou-se que compareciam tanto os membros titulares como os suplentes, isto é, por vezes havia representantes que se substituíam na representação, o que é bastante positivo, tendo em vista que demonstra que os representantes dão importância ao devido comparecimento do referido segmento ou entidade nas reuniões. Outro dado interessante, antes de se verificar qual o grau de frequência dos membros, é que o número de conselheiros presentes sempre esteve acima do mínimo, sendo possível a abertura da reunião com preenchimento do quórum necessário.

Por outro lado, cabe mencionar que as faltas às vezes são justificadas, às vezes não o são, o que vai registrado em ata. Neste aspecto, há previsão no artigo 6º, §4º do Regimento Interno que, havendo afastamento por “prazo superior a 03 (três) meses, consecutivos ou não, e sem justificativa, o conselheiro será substituído por seu suplente” (SANTA CRUZ DO SUL, 2016, <[www.santacruz.rs.gov.br](http://www.santacruz.rs.gov.br)>). Este afastamento deveria ser notificado à presidente do conselho por ofício da entidade que o indicou. Percebeu-se, neste ponto, que muitas vezes houve larga tolerância quanto a ausência de justificativa das faltas, inclusive de forma consecutiva, o que demonstra pouca rigidez quanto às consequências do afastamento dos membros.

Disto isto, passa-se a analisar a frequência dos membros, a partir dos registros (bem detalhados, neste aspecto) constantes em ata: dentre os oito representantes do Poder Público, denota-se faltas apenas dos seguintes membros: 03 (três) faltas da

representante das EMEFs, 07 (sete) faltas da representante do CEMEJA e (01) uma falta da representante das EMEIs. No mais, não houve faltas do restante dos membros, ou seja, a Presidente do Conselho, a representante da SMS, a representante da SEPOP e os outros dois membros representantes do Executivo, estiveram presentes em todas as reuniões. Este cenário descrito está graficamente representado abaixo:

**Figura 1 – Frequência dos membros do Poder Público:**



Fonte: Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul

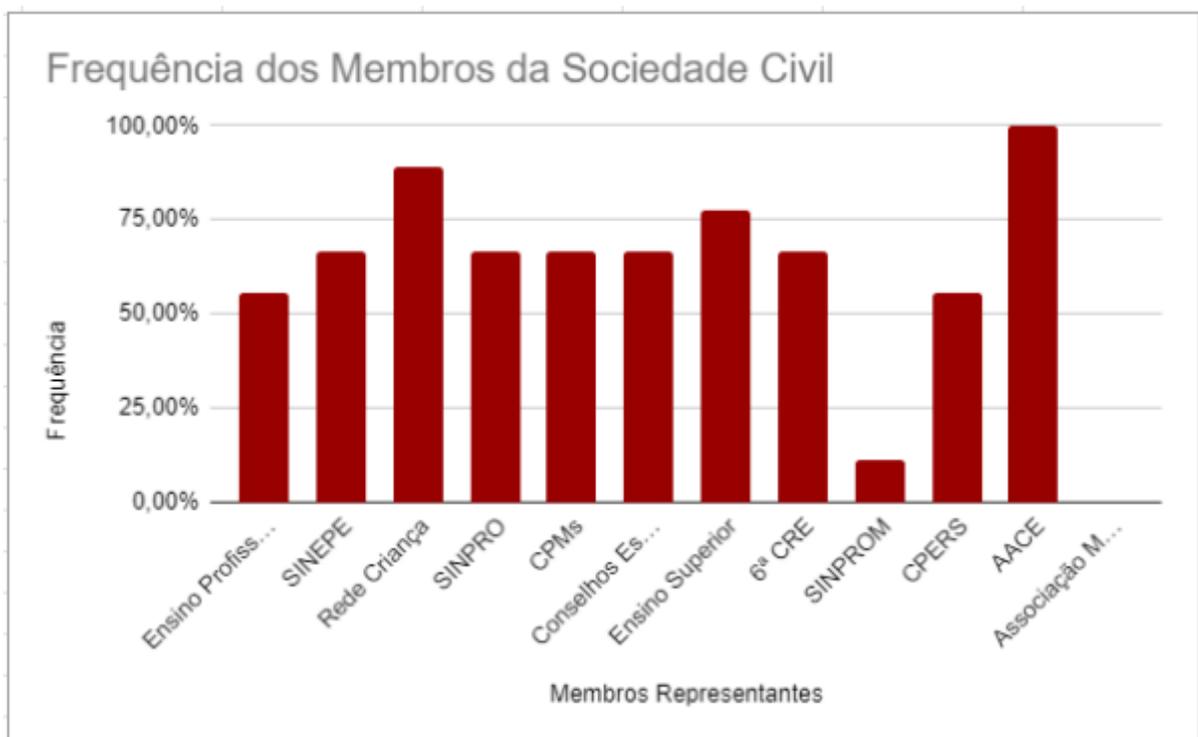
Desta forma, é possível concluir que a frequência dos membros do Poder Público é bastante satisfatória, tendo em vista que, do total de reuniões aqui analisadas (nove), houve o comparecimento médio total no percentual de 84,72%.

Já no que diz respeito ao grupo dos membros representantes da Sociedade Civil, composto por doze conselheiros, tem-se o seguinte cenário: houve 04 (quatro) faltas do conselheiro representante do Ensino Profissionalizante, 03 (três) faltas do representante do SINEPE, 01 (uma) falta da representante da Rede Criança, 03 (três) faltas da representante do SINPRO, 03 (três) faltas do representantes da CPMs, 03 (três) faltas do representante dos Conselhos Escolares, 02 (duas) faltas da

representante do Ensino Superior, 03 (três) faltas da representante da 6º CRE, 09 (nove) faltas da representante do SINPROM, e, por fim, 04 (quatro) faltas da representante do CPERS. Apenas a representante da AACE esteve presente em todas as reuniões.

Ademais, conforme já mencionado, o representante da Associação dos Moradores de Bairro não compareceu em nenhuma reunião, de forma injustificada, sequer sendo mencionado nas atas (que já não consideram mais a sua participação). Todavia, como há previsão legislativa que o Conselho Municipal conta com a representação desta associação, ela será contabilizada para fins de análise de frequência do grupo de representantes da sociedade civil. Disto isto, tem-se representado graficamente este índice de participação, conforme demonstrado abaixo:

**Figura 2 – Frequência dos membros da sociedade civil:**



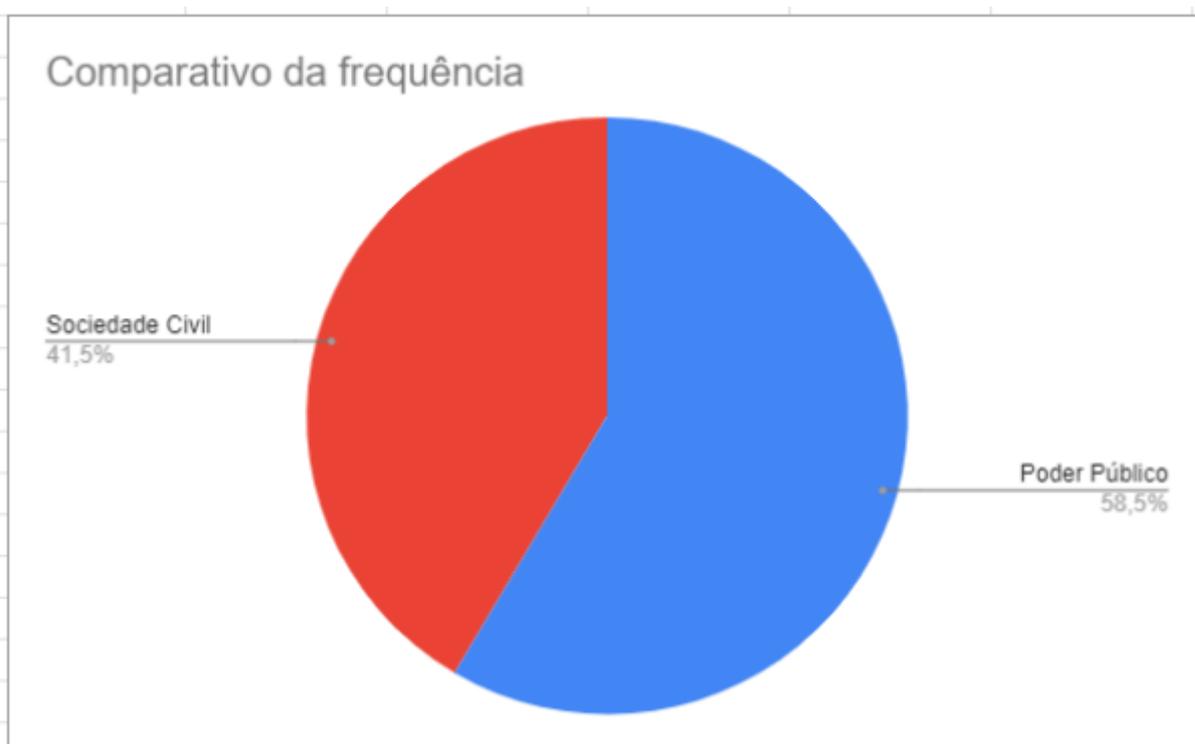
Fonte: Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul

Feito isto, é possível mencionar que, dentre os doze participantes representantes da sociedade civil, houve uma frequência média total de apenas 60,19%. Considera-se baixa, portanto, a frequência dos membros provenientes dos entes não-governamentais, o que já reflete em um ambiente desigual. Como ter um equilíbrio de

forças quando não há comparecimento físico proporcional? A baixa frequência também demonstra falta de comprometimento por parte dos respectivos membros, além de que estas ausências poderão traduzir um ambiente que tenha predominância de influência do ente governamental e até mesmo que sirva tão somente para acatar os desejos do Poder Público.

Por fim, diante das análises acima demonstradas, é possível concluir que, comparando o percentual de frequência total entre os membros do Poder Público e os membros da sociedade civil, tem-se que, apesar do grupo da sociedade civil ser mais numeroso, há mais faltas destes conselheiros, quando comparado às faltas dos membros do Poder Público. Posto os dois percentuais em comparação, considerando o número total de membros de cada grupo, resulta-se no seguinte cenário acerca da frequência:

**Figura 3 – Comparativo da frequência entre membros do Poder Público x sociedade civil:**



Fonte: Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul

Este requisito da frequência é de suma importância, pois reflete tanto o interesse na participação, quanto possibilita analisar se as deliberações estão sendo feitas de

modo paritário, com a presença equilibrada dos membros. O que se retira da análise feita, é que há menor comparecimento e comprometimento dos representantes da sociedade civil, apesar de estarem em maior número. Ou seja, estes membros têm mais faltas do que aqueles que representam o Poder Público, o que se mostra um obstáculo para a instituição de um ambiente igualitário. Apenas com a averiguação da frequência, já se extrai que não há paridade nas deliberações ocorridas nas sessões plenárias, pois o comparecimento é consideravelmente desigual entre os membros dos dois grupos aqui separados.

Seguindo a análise das atas das reuniões, outro aspecto levantado, a partir da verificação documental, se dá em torno dos assuntos discutidos nas reuniões, que, para fins didáticos do presente trabalho, foram divididos nas seguintes áreas: 1) fiscalização, controle e gestão da educação municipal, que englobam aquelas deliberações e decisões acerca das denúncias e também acerca do funcionamento adequado das escolas; 2) projetos e melhorias, no qual se inclui o debate acerca de busca por melhores condições na prestação da educação, bem como projetos de lei; e 3) organização interna do Conselho, na qual estão inclusas as menções acerca da logística interna, isto é, aquilo que envolve membros, datas, eventos e cursos.

Esta análise separada por grupos serve justamente para averiguar a qualidade do debate. Procura-se verificar se as reuniões são pautadas por assuntos de significativa importância e relevância e se possuem potencial para gerar verdadeiro impacto e mudanças na educação em âmbito municipal, refletindo o papel exercido por este Conselho, apesar da presente dissertação concentrar seus esforços naquilo que se refere ao procedimento interno da deliberação existente no Conselho.

Sobre os assuntos debatidos nos conselhos, Carneiro (2006) alerta que é importante verificar se a pauta está se limitando tão somente às matérias vinculadas à organização interna e estrutura, ou se realmente estão sendo trazidos à deliberação verdadeiras demandas sociais que incentivem discussões sobre a implementação de políticas públicas, de melhorias, de problemas percebidos na realidade vivida, a fim de que se concretize o seu papel constitucional. Ou seja, as reuniões não devem ser utilizadas a fim de desviar o foco das demandas verdadeiramente relevantes. Assim, serão trazidos os principais tópicos abordados nas reuniões, conforme abaixo aduzido.

No primeiro grupo, qual seja, fiscalização e controle, entre os principais pontos abordados, considerou-se o seguinte: em grande parte das nove reuniões aqui

analisadas, houve autorização ou renovação de autorização para funcionamento de escolas de educação infantil, sendo exercício poder de controle – o que inclusive reforça os diversos pareceres publicados no site da Prefeitura Municipal, conforme já mencionado anteriormente. Ademais, por exemplo, na ata de reunião nº 03/2018 ocorreu a averiguação sobre uma escola que estava tentando conseguir autorização para funcionamento, mas ainda não possuía alvará de saúde, sendo retirada de pauta a referida autorização. Ademais, também na mesma reunião, tem-se como exemplo a situação em que havia uma escola que precisava adequar sua estrutura física para conseguir obter aprovação, e uma das conselheiras representantes do Poder Público passou um percepção acerca das adequações, sendo, na sequência, aprovado de forma unânime pelos membros presentes o funcionamento da respectiva escola, já que realizadas as melhorias exigidas. Ainda, nesta ata houve menção que refere a fiscalização *in loco* de certas escolas, com devido registro fotográfico e posterior encaminhamento à Promotoria de Justiça competente (ata nº 03/2018).

O Conselho também teve importante papel fiscalizatório quando ocorreu regularização de uma escola por meio de reuniões realizadas para adequações do número mínimo de professores, possibilitando o funcionamento regular daquela (ata nº 08/2018). Foi registrada a menção ao recebimento frequente de denúncias, sendo adotada a medida de fiscalização, ou de reunião com as diretoras das escolas denunciadas para averiguar a veracidade das alegações (ata nº 01/2019).

Neste mesmo sentido, em outra reunião foi relatado que houve denúncia da abertura de uma escola de educação infantil particular sem a devida autorização, tendo ocorrido fiscalização *in loco*, o que resultou, após, a devida solicitação de autorização e início do processamento junto ao Conselho (ata nº 05/2018). Em outra sessão plenária, mencionou-se demais fiscalizações realizadas, mas que resultaram no encaminhamento, por parte do Conselho, à Promotoria de Justiça, sendo inclusive mencionado que foram tomadas providências com a abertura de termo de ajustamento de conduta (ata nº 06/2018).

Ademais, foi registrada a deliberação ocorrida para discutir a implementação das interséries nas escolas municipais, e se isso seria benéfico ou prejudicial aos alunos (ata nº 02/2019). Muito se discutiu também, de modo geral, acerca da disponibilização e procedimentos da Central de Vagas em creches escolares. Neste aspecto, necessário pontuar que o Conselho poderia ter criado espaços alternativos de discussão, como uma associação de pais e mestres das escolas públicas, ou uma

representação dos docentes para o tratamento de determinados assuntos como estes. Existe a previsão das comissões para o tratamento de assuntos específicos, porém, no caso do assunto como as interséries, não houve menção se foi feito estudo pela comissão correspondente – algo que seria fundamental para o aprofundamento deste debate tão sensível. De antemão, denota-se uma carência de interlocução transversal do Conselho – e não só em relação a estes assuntos, mas também em relação a todos os temas relevantes tratados em reuniões ordinárias colegiadas.

Por diversas vezes, em várias reuniões, discutiu-se sobre a competência do Conselho Municipal de Educação quando da realização das fiscalizações *in loco*, e se certas condutas seriam de competência da vigilância sanitária como, por exemplo, quando se trata de averiguação de armazenamento de materiais tóxicos, número de professores, salas de repouso para bebês e estado de manutenção das cozinhas.

Também, ainda neste primeiro grupo, inclui-se o envio de orientações às escolas e orientações sobre alunos infrequentes. Denota-se também a existência de certa prestação de contas quando há manifestação dos membros representantes de cada setor, como por exemplo, quando ocorreu apresentação do trabalho e do acompanhamento realizado pelo CEMEJA (ata nº 03/2018). Esta apresentação de outros membros sobre eventuais trabalhos e tarefas por ele realizadas, além de demonstrar o exercício de controle, também pode ser encaixado na segunda área dos assuntos, já que não deixa de refletir em certa gestão da educação municipal, principalmente quando estas apresentações versarem sobre infraestrutura e melhorias realizadas, como foi o caso ocorrido quando do acompanhamento da reunião de julho de 2019, por meio de observação direta.

Portanto, é possível afirmar que os assuntos referentes à primeira área - fiscalização, controle e gestão da educação municipal – são objetos de análise central em praticamente todas as reuniões, restando demonstrado aqui que há debates que permeiam assuntos de grande relevância para a área educacional, já que geram um impacto direto nas escolas fiscalizadas e na qualidade da educação ofertada como um todo, por consequência.

Passando ao segundo grupo, o qual se refere a projetos e melhorias - que visa separar aquelas discussões que se dedicam ao aperfeiçoamento das situações e condições da educação municipal -, tem-se o seguinte: é possível encaixar neste grupo a deliberação acerca da implementação do Referencial Curricular Gaúcho, assim como a apresentação específica sobre a importância da educação com valores

humanos (atas de nº 06/2018 e 01/2019). Da mesma forma, entende-se que há projeto para melhorias quando se refere em sessão plenária que será exercido trabalho conjunto com a Vigilância Sanitária, com a Promotoria de Justiça especializada e com o Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul, a fim de propiciar um trabalho mais efetivo de fiscalização e controle nas escolas (ata nº 07/2018). No mesmo sentido, quando há menção sobre elaboração de nova proposta pedagógica e regimento escolar (ata nº 01/2019).

Na ata de reunião nº 02/2019 ocorreu a aprovação, obtida por votação unânime, da Proposta Político-Pedagógica das escolas de educação infantil e de ensino fundamental. Também houve aprovação, após explanação, do Parecer do Atendimento ao aluno em regime domiciliar, bem como ocorreu menção de que a Comissão de Legislação e Normas iria rever a lei que instituiu o Conselho Municipal de Educação (ata nº 03/2019).

Também ocorreu discussão acerca da merenda e da cantina escolar, ou seja, debateu-se sobre a importância de aliar saúde e educação e os projetos referentes a este tipo de mobilização, a fim de averiguar se as crianças estavam tendo acesso a alimentos saudáveis (ata nº 07/2018), buscando implementar melhorias neste sentido. Desta forma, denota-se que há preocupação quanto às menções em reunião acerca dos projetos que vem sendo realizados, bem como há preocupação em pautar assuntos referentes à legislação.

Já no que se refere ao terceiro grupo sobre organização interna, tem-se dedicado uma vasta atenção, sendo que se mencionará de maneira ampla os assuntos incluídos, eis que estes se repetem em diversas atas: a Presidente do Conselho muito se posiciona sobre a necessidade de comparecimento e de aviso prévio em caso de faltas, reforçando a importância da participação, da justificativa e da pontualidade. Todavia, apesar desta insistência, não se verificou alguma atitude tomada em consequência das faltas injustificadas. Também, dentro deste grupo se inclui os inúmeros convites para participação em seminários, capacitações, cursos, palestras e eventos em geral, assim como comentários sobre o que foi aprendido nestes eventos e cursos.

Dentro da área da organização interna, também se compreende a apresentação de nova servidora cedida e apresentação de novos representantes; a recorrente aprovação das atas das reuniões anteriores; a deliberação sobre uso do aplicativo Whatsapp como ferramenta de trabalho; a apresentação de novas vice-presidentes

do Conselho; a explicação sobre o papel das comissões e atividades correspondentes; a comunicação sobre questões envolvendo a permanência do Conselho no mesmo prédio; eventuais mudanças e informações sobre datas das reuniões; e comentários sobre demais questões organizacionais, como envio de pauta por e-mail, correções em ofício e melhorias estruturais.

Também se denota que foram mencionadas compras de equipamentos tecnológicos para o trabalho diário realizado pela equipe; que ocorreu ampliação do espaço da secretaria; assim como houve menção a férias e substituições. Por fim, pontua-se que estão registrados diversos comentários subjetivos (como elogios) ao trabalho do Conselho, seja este de forma coletiva ou individual aos membros.

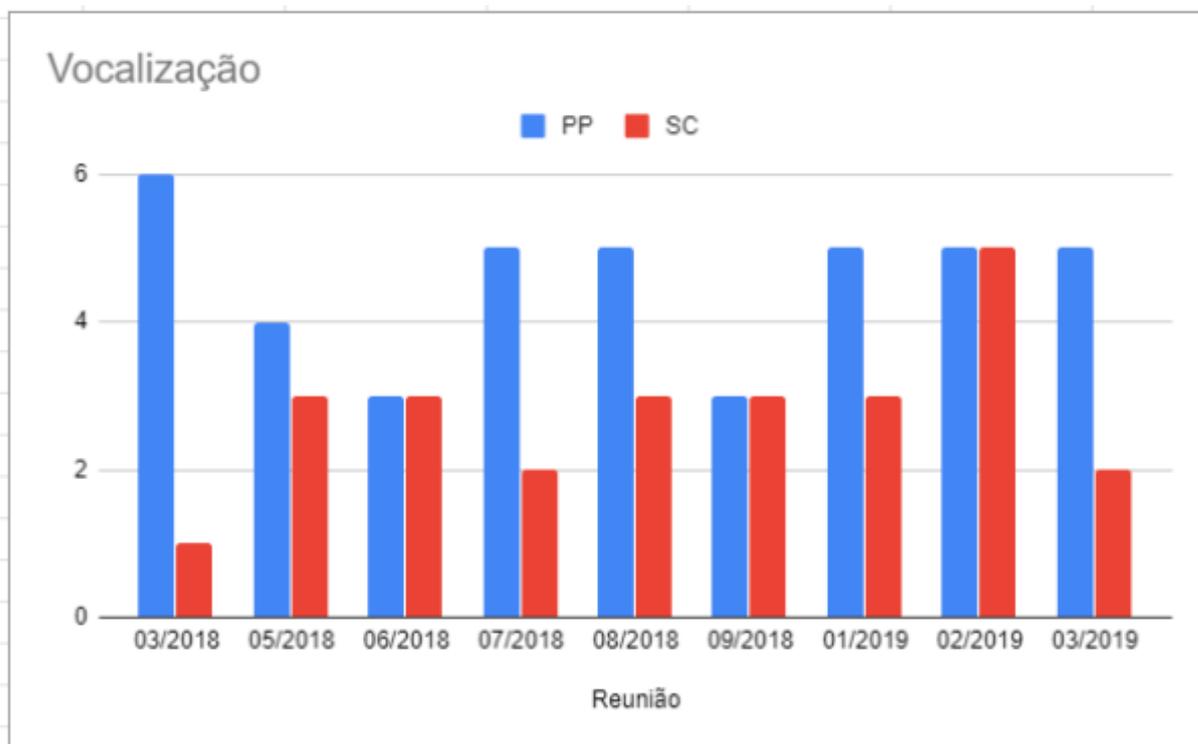
Neste aspecto, necessário pontuar que estes temas considerados do grupo “organização interna” parecem tomarem bastante tempo das reuniões. Não que estes temas não possuam relevância e que não sejam necessários para propiciar o desenvolvimento harmônico do trabalho dos conselheiros, todavia, é um aspecto relevante a ser considerado quando da análise da qualidade, profundidade e importância das deliberações. Apesar disto, a atenção dada a temas mais aprofundados como aqueles elencados nas duas primeiras áreas, isto é, fiscalização, controle, gestão, projetos e melhorias, também é bastante satisfatória no que se refere à qualidade das questões pautadas na reunião.

Assim, finalizada a análise do conteúdo e das áreas abordadas nas atas de reuniões, o último critério a ser averiguado é a vocalização, isto é, a verificação de quem está se manifestando nas reuniões. Este critério é, na verdade, o que vai demonstrar quem realmente está propondo assuntos, discutindo, trazendo opiniões, ou seja, quem está participando da deliberação e em que medida. Aqui, oportuno destacar que está sendo seguido fielmente o registro constante em cada ata, o que não exclui que na prática não tenham ocorrido outras interações que eventualmente não tenham sido registradas.

Disto isto, considerou-se os registros constantes nas referidas atas analisadas, sendo verificado por cada um dos dois grupos de membros representantes (Poder Público e sociedade civil), quem mais se manifestava em cada reunião. Por exemplo, na ata de nº 03/2018, foi registrado que 07 (sete) membros se manifestaram no total, e, dentre eles, 06 (seis) falantes eram representantes do Poder Público e apenas 01 (um) da sociedade civil. Porém, nas reuniões nº 05/2018 e 08/2018 ocorreu participação de modo quantitativo igualitário.

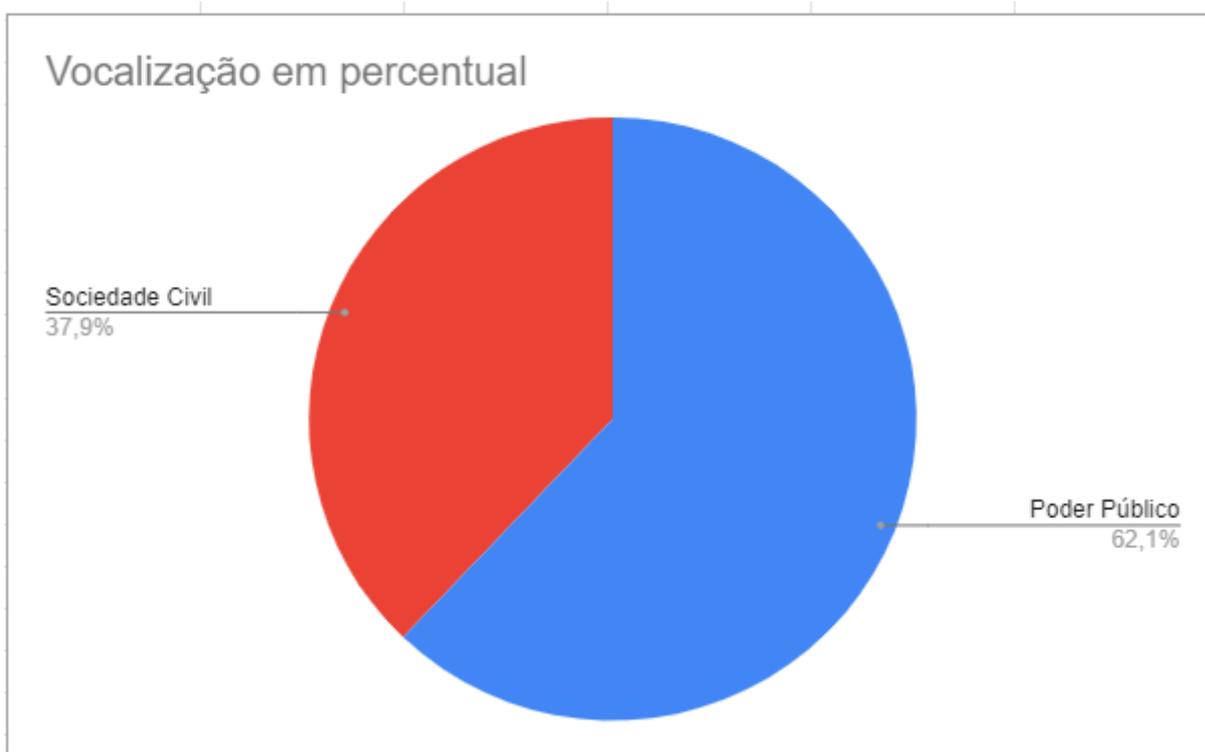
Tais levantamentos estão representadas no gráfico abaixo elaborado:

**Figura 4 – Vocalização exercida:**



Fonte: Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul

Ou seja, mesmo havendo maior número de representantes da sociedade civil, é possível afirmar que estes não têm predomínio das reuniões. Extrai-se do gráfico acima que os membros da sociedade civil se manifestam em menor número, o que caracteriza protagonismo dos membros do Poder Público nas discussões existentes nas sessões plenárias. Este número está diretamente relacionado com a frequência dos membros, já analisada. Quanto menor a frequência, menor o exercício de fala. Neste sentido, cabe também trazer a representação gráfica da proporcionalidade do exercício de vocalização pelos membros destes dois diferentes grupos:

**Figura 5 – Comparativo da vocalização em percentual:**

Fonte: Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul

Cabe pontuar que, na observação realizada pessoalmente em uma reunião (ocorrida em julho de 2019), verificou-se que há oportunidade para fala, mas realmente há maior participação dos membros do Poder Público. A sistemática e organização das reuniões foi guiada por meio de uma pauta previamente definida, trazendo diversos assuntos que, em ordem, foram sendo abordados e conduzidos pela Presidente do Conselho. Presenciou-se que foi aberto espaço a todos para que se manifestassem sobre os diversos temas enfrentados, mas, em regra, sempre os mesmos se manifestavam. A troca e diversificação das opiniões ainda tem muito a desenvolver, pois a manifestação sempre dos mesmos membros acaba por não oxigenar o debate, colocando inclusive os demais membros em uma zona de conforto fora da discussão, sendo tomadas decisões e realizadas deliberações sem uma verdadeira participação.

Ou seja, a representatividade da sociedade civil existe de acordo com as previsões legais instituidoras, assim como a oportunidade para deliberação, porém, cabe avaliar em qual medida estas oportunidades se concretizam e o que os dados acima trazidos representam. Tal avaliação também será complementada pelas

entrevistas realizadas com seis membros do Conselho, que buscam analisar a qualidade da participação, consoante a seguir se discorrerá.

#### **4.3 Análise das características democrático-deliberativas existentes no Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul a partir da perspectiva da teoria habermasiana**

Para complementar e corroborar a análise documental realizada por meio de verificação das atas das reuniões, foram realizadas seis entrevistas com membros do Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul, por meio de uma divisão proporcional, isto é, três entrevistas com membros representantes do Poder Público (ente governamental), e três com membros representantes da sociedade civil (ente não-governamental). A metodologia utilizada foi entrevista em profundidade, que permite maior liberdade do entrevistador para questionamentos, ou seja, havia um roteiro de perguntas, mas também havia maior dinâmica ao diálogo, justificando a escolha por este método. Como havia este roteiro de questões, a seguir elencadas, pode-se dizer que as entrevistas foram semiabertas, portanto, já que poderia haver um maior desenvolvimento da pergunta e da resposta dos envolvidos.

Primeiramente, cabe pontuar as respostas obtidas com as entrevistas foram muito mais breves do que o esperado, não havendo tempo hábil para o desenvolvimento mais aprofundado destas. Explica-se: o tempo fornecido pela Presidente do Conselho para realização das entrevistas foi em torno de trinta minutos antes do horário da reunião mensal, tendo-ocorrido comparecimento duas vezes no local para coleta das respostas, após a data da aprovação da pesquisa pelo Comitê de Ética da Universidade, já que este seria o momento em que os membros estariam à disposição. Não foi possível realizar as entrevistas durante a reunião, apenas antes. Depois do horário de término foram feitas duas entrevistas, porém também com pressa, já que os entrevistados tinham compromissos. Ou seja, a fim de se conseguir o maior número possível de entrevistados, as perguntas e respostas foram feitas de forma mais agilizada para melhor aproveitamento do tempo.

Dito isto, serão apresentadas as respostas obtidas, a fim de ampliar o estudo de caso aqui executado, complementando a análise documental já apresentada. Assim, foram realizadas as seguintes perguntas referentes ao perfil do entrevistado:

- 1) qual o sexo do entrevistado?
- 2) qual a formação escolar?
- 3) qual a profissão?
- 4) representa o Poder Público ou a Sociedade Civil?

Sobre a atuação do entrevistado dentro do Conselho, foram feitas dezessete perguntas, abaixo transcritas:

- 1) desde que ano você atua como membro do Conselho Municipal de Educação de SCS?
- 2) descreva a sua participação no Conselho Municipal de Educação de SCS;
- 3) você possui filiação partidária?
- 4) você consegue estar presente em todas as reuniões ordinárias do Conselho? Entende como um empecilho elas ocorrerem na segunda-feira à tarde?
- 5) como você avalia o tempo de fala dos participantes do Conselho? Todos participam de maneira igualitária?
- 6) como funciona a escolha dos temas a serem deliberados nas reuniões?
- 7) há liberdade para você introduzir qualquer pauta/assunto a ser debatido nas reuniões?
- 8) todos possuem um prévio conhecimento dos assuntos debatidos, que torne a linguagem acessível?
- 9) existe eventual pressão/coerção por parte do Município de SCS para deliberação sobre certos temas? Em qual medida?
- 10) na sua opinião, qual a decisão mais relevante tomada pelo Conselho? E a menos relevante?
- 11) liste quais membros você entende que mais participam, isto é, que mais estão envolvidos com as reuniões do Conselho;
- 12) como você se tornou membro do Conselho? Houve eleição?
- 13) você já fez curso de capacitação promovido pelo Conselho Municipal?
- 14) como você avalia o seu direito de fala nas reuniões ordinárias?
- 15) na sua opinião, há equilíbrio de forças entre o poder municipal, os interesses privados e a sociedade? Por quê?
- 16) você entende que há desafios a serem superados para maior deliberação pública que integre sociedade e o Poder Público? Se sim, quais?

17) você saberia dizer se o Poder Público tem observado ou acatado as manifestações do Conselho? Em que medida e por quê?

Isto posto, serão trazidas as respostas obtidas por meio das entrevistas em profundidade, ressaltando-se que os três primeiros entrevistados (ENREVISTA 1, ENTREVISTA 2 e ENTREVISTA 3) são membros representantes do Poder Público, e os outros três (ENTREVISTA 4, ENTREVISTA 5 e ENTREVISTA 6) são representantes da sociedade civil.

Iniciando a análise por ordem do questionário, denota-se que, dos seis entrevistados, cinco deles possuem alguma formação voltada à área da educação, qual seja: especialização em supervisão escolar, especialização em educação, doutorado em educação ou graduação em pedagogia. Apenas um destes entrevistados exerce cargo distinto, qual seja, corretor de imóveis (ENTREVISTA 6), não tendo formação na área educacional, o que já vai de encontro à exigência legislativa no Regimento Interno acerca do conhecimento na área educacional.

No que se refere à descrição da sua participação, os entrevistados membros do Poder Público mencionaram que participam de comissões e que, de modo geral, auxiliam na fiscalização ou na aprovação de regimentos internos, e que frequentemente comparecem ao Conselho (ENTREVISTA 1, 2 e 3). Já no que se trata dos membros representantes da sociedade civil, dois deles comparecem apenas uma vez ao mês na sede do Conselho, e um deles integra duas comissões (ENTREVISTA 4, 5 e 6).

Acerca do questionamento seguinte, pontua-se que nenhum dos entrevistados possui filiação partidária.

No que se refere à presença, os membros do Poder Público e da sociedade civil entrevistados responderam que conseguem estar presentes em todas as reuniões, com exceção do sexto entrevistado, que respondeu estar presente em “praticamente todas” as reuniões (ENTREVISTA 6). Acerca do horário de realização delas, todos os seis entrevistados entendem que este é razoável e que não serve como empecilho para comparecimento. Neste sentido, a terceira entrevistada inclusive mencionou que “participa de outro Conselho, e no Conselho Municipal de Educação é o que há maior participação dos membros” (ENTREVISTA 3).

Sobre o tempo de fala e a participação de forma igualitária, o sexto entrevistado entende que todos possuem a mesma oportunidade de fala (ENTREVISTA 6), e outro

entrevistado entendeu que, em parte, há participação igualitária (ENTREVISTA 4). O primeiro entrevistado mencionou que a participação depende muito do perfil de cada um e da pauta do dia, o que interfere no interesse na participação. Ainda, mencionou que há conselheiros que falam mais e outros que falam menos (ENTREVISTA 1). Já o segundo entrevistado entende que os membros da comissão fiscalizadora e de legislação se pronunciam mais, havendo aqueles que se destacam (ENTREVISTA 2). O terceiro entrevistado disse que há aqueles participam mais, e os que não se manifestam, talvez tenham como motivo o desconhecimento do tema tratado, ou talvez por não trabalharem com educação (ENTREVISTA 3). O quinto entrevistado disse que todos participam de maneira igualitária nas reuniões, porém, nas comissões nem todos conseguem participar (ENTREVISTA 5). Ou seja, o reconhecimento e registro de críticas quanto à participação foi relatado pelos membros representantes do Poder Público.

Sobre a escolha dos temas a entrarem em discussão nas reuniões, todos mencionaram que a pauta é enviada antes da reunião por e-mail ou via grupo do aplicativo Whatsapp. Isto é, os membros possuem acesso prévio aos assuntos que serão tratados. A terceira entrevistada mencionou que a pauta é formulada pela Presidente, e depois enviada (ENTREVISTA 3).

Todos os entrevistados responderam que há liberdade para ser introduzido qualquer pauta ou assunto a ser debatido nas reuniões, destacando-se o detalhe mencionado pelo quinto entrevistado, que mencionou que o assunto que se deseja que entre em pauta é comunicado, solicitado e avaliado (ENTREVISTA 5). A terceira entrevistada mencionou inclusive que a pauta é “sempre aberta” (ENTREVISTA 3).

Sobre a oitava pergunta, que questiona sobre a acessibilidade da linguagem utilizada nas discussões, quatro entrevistados responderam que a linguagem é acessível, compreensível ou de fácil entendimento, e que se busca explicar o que se fala. Porém, um entrevistado entende que a linguagem por vezes é muito técnica, estando seu uso mais vinculada a educadores (ENTREVISTA 2), assim como outro entrevistado mencionou que sente que alguns membros não sabem sobre os termos e conteúdos falados em reunião, talvez por “falta de irem atrás” (ENTREVISTA 3).

Questionados sobre eventual pressão exercida pelo Poder Executivo nas deliberações sobre certos temas, cinco entrevistados mencionaram que não há coerção, havendo autonomia do Conselho sobre os temas pautados. Um entrevistado mencionou, todavia, que há pressão no sentido positivo, isto é, que não se trata de

uma pressão propriamente dita, mas se trata da exigência de que temas necessários sejam abordados em reunião, como por exemplo, casos de fiscalização e denúncia. Mas o entrevistado ressaltou que não entende que isto seja algo negativo (ENTREVISTA 1).

Acerca das decisões mais e menos relevantes tomadas pelo Conselho, quatro entrevistados consideram todos os temas de grande relevância, com destaque às decisões sobre vagas, inclusão e vistorias. Oportuno mencionar que o primeiro entrevistado referiu que às vezes há confusão dos membros sobre os assuntos que sejam pertinentes, que sejam legítimos (ENTREVISTA 1). Já o quarto entrevistado pontuou como assunto mais relevante o acesso à educação infantil, e como menos relevante aquilo que versa sobre reforma e infraestrutura das escolas (ENTREVISTA 4).

Quando questionados sobre os membros que mais participam e que estão mais envolvidos nas reuniões, obteve-se as seguintes respostas: a) os mais envolvidos são aqueles pertencentes à comissão da educação infantil e à coordenação/administração do Conselho Municipal; b) todos os membros titulares; c) os ligados à Secretaria Municipal de Educação; d) aqueles que estão nas escolas; e) aqueles membros dos entes governamentais que estão ligados à educação; e por fim, f) o sexto entrevistado mencionou a presidente do Conselho e a Conselheira Maria Liege como mais participativas (ENTREVISTA 6). A terceira entrevistada referiu que os que menos participam são os representantes dos pais de alunos e o membro representante do Ensino Profissionalizante (ENTREVISTA 3).

Sobre a forma de ingresso no Conselho, dois destes foram eleitos, e quatro foram indicados.

Quando questionados se já haviam realizado curso de capacitação promovido pelo Conselho Municipal, apenas um membro disse que não teria conseguido comparecer (ENTREVISTA 4). O restante dos entrevistados respondeu de forma positiva. Já quando perguntados como avaliam o seu direito a fala nas reuniões, todos responderam de maneira bem otimista e entusiasmada, que avaliam de forma boa ou muito boa o seu direito a fala, havendo liberdade.

No que se refere ao questionamento acerca da existência ou não de equilíbrio de forças entre o Poder Público municipal e os interesses da sociedade, importante destacar os seguintes apontamentos referidos nas respostas: o primeiro entrevistado mencionou que há os mesmos direitos, porém ainda existe desconhecimento da

sociedade em entender o funcionamento do conselho (ENTREVISTA 1); o terceiro entrevistado mencionou que “todos são ouvidos” (ENTREVISTA 3); já o quinto entrevistado entende que, dependendo do assunto, há equilíbrio, embora seja flexível o debate (ENTREVISTA 5); o sexto entrevistado, por sua vez, acredita que haja maior participação do Poder Executivo (ENTREVISTA 6), o que corresponderia a maior força do Poder Público. Os demais entendem que há equilíbrio de forças.

Os entrevistados foram questionados sobre quais os desafios que ainda precisam ser superados para maior integração na deliberação, e como resposta, obteve-se que: o primeiro entrevistado entende que as cadeiras do Conselho (composição) devam ser ajustadas com instituições realmente interessadas e comprometidas com a causa (ENTREVISTA 1); o segundo e quinto entrevistados entendem que deve haver maior disponibilidade e maior participação nas comissões (ENTREVISTA 2 e 5); o terceiro entrevistado mencionou que o maior desafio são os membros que pouco participam, que pouco buscam se envolver e aproveitar o espaço concedido para participação (ENTREVISTA 3). O quarto entrevistado mencionou que é necessária maior participação da 6ª CRE, para que o Estado cumpra o seu papel na educação (ENTREVISTA 4); e o sexto entrevistado aduziu que deveria haver maior arrecadação para o Conselho (ENTREVISTA 6).

Por fim, a última pergunta versou sobre a observância ou não pelo Poder Público das manifestações do Conselho e, de forma unânime, todos os entrevistados responderam positivamente, indicando que as decisões e manifestações têm sido acatadas, escutadas e obedecidas pelo Poder Executivo.

#### **4.3.1 Da avaliação dos dados coletados a partir de uma perspectiva de democracia deliberativa habermasiana**

Trazidas as informações levantadas com as entrevistas realizadas, parte-se agora para a avaliação deste estudo sobre o procedimento interno do Conselho, sob a perspectiva habermasiana de democracia deliberativa e todos os demais conceitos e características com ela contidos, bem como sob a perspectiva da finalidade geral da criação e existência dos Conselhos Municipais.

Premissa primordial para se falar sobre democracia deliberativa, consoante já mencionado no primeiro capítulo da presente dissertação, é o embasamento na verdade, isto é, em caso de manipulação do debate e das falas, o próprio exercício da

democracia ficaria contaminado. Este ponto específico restou analisado quando das entrevistas, no questionamento sobre filiação partidária e sobre eventual pressão ou coerção do Poder Público quanto aos temas levados para deliberação. Neste aspecto, infere-se que nenhum dos entrevistados possuía filiação partidária, o que é positivo, pois já descarta, pelo menos entre os seis entrevistados, que não há interesses de partidos políticos envolvidos, o que eventualmente poderia maquiagem as verdadeiras vontades ligadas às discussões.

Já acerca da eventual pressão exercida pelo Poder Público, depreende-se que ela não costuma existir, e, se existe, é refletida como uma exigência de que assuntos considerados relevantes estejam pautados, isto é, aqueles que envolvam denúncias e fiscalizações, por exemplo. Tal observação foi feita por um membro integrante do Poder Executivo, e que a vê como algo no sentido positivo. Neste ponto, é possível afirmar, portanto, que existe uma presunção de que a deliberação esteja pautada na verdade entre os membros participantes das reuniões ordinárias, e é sentida pelos conselheiros.

Passando para outro aspecto de análise, tem-se de suma importância verificar se a liberdade e a igualdade estão presentes nas reuniões plenárias, consideradas essenciais para o exercício da democracia deliberativa. Primeiramente, quando falar-se em liberdade, entende-se que esta deva ser observada a partir da existência ou não do direito a voz e eventual pressão e coerção interna, ou seja, entre os membros. Se isto está sendo exercido de maneira equilibrada ou não, será objeto de análise quando da avaliação da igualdade.

Quando se falar em liberdade, portanto, não há como fugir de certa subjetividade, pois ela está bem mais relacionada com aquilo que os membros participantes sentem e percebem, do que com aquilo que possa ser comprovado com dados e análise documental. Por isto também se justificam as entrevistas: quando questionado se há liberdade para introduzir assuntos na pauta das reuniões, todos os entrevistados responderam de maneira bastante positiva, mencionando que se sentem livres para pedir que seja pautada determinada matéria. Além disto, quando da observação realizada em uma sessão ordinária, percebeu-se que constantemente a Presidente do Conselho questionava aos membros integrantes se tinham alguma objeção, alguma observação, dúvida ou opinião acerca dos assuntos apresentados. Ou seja, espaço para um livre diálogo e livre manifestação existe, apesar de não ser exercido de forma satisfatória, tendo em vista que, da análise documental das atas se percebeu

que a vocalização se dá muito mais por parte dos membros governamentais, do que por aqueles representantes da sociedade civil.

Em algumas respostas dadas nas entrevistas, percebeu-se que um desafio a ser enfrentado é o desinteresse de alguns membros. Entende-se que este desinteresse reflita justamente na iniciativa em se introduzir temas e opiniões. Apesar disto, mesmo não se concretizando de maneira tão eficiente quanto o esperado teoricamente, é possível afirmar que dentro do Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul existe um ambiente que propicia o exercício da liberdade de expressão, embora os índices demonstrem que há uma certa inércia quanto a iniciativa proveniente dos membros representantes de entes não-governamentais.

Já acerca do requisito da igualdade, entende-se que este deva corresponder a uma capacidade equilibrada de se exercer influência sobre a tomada de decisões políticas, e aqui é possível analisá-la a partir de diversos dados coletados: tanto na vocalização, na frequência e nas respostas obtidas nas entrevistas.

Menciona-se novamente Souza Neto (2006), o qual afirma que há pobreza política em caso de não haver igualdade tanto nas possibilidades de participação, quanto na igualdade de capacidades. Sobre esta última, justifica-se a pergunta sobre a linguagem técnica e sobre a formação dos conselheiros, que na sequência também será analisada.

A questão é como garantir a qualidade da participação, tanto para representantes do governo quanto para representantes da sociedade civil. Para esses últimos, trata-se de viabilizar condições, instrumentos e conhecimentos que permitam a discussão e o debate mais informado e, portanto, mais igualdade e paridade na participação. A excessiva heterogeneidade entre os participantes dos conselhos não permite que estes sejam efetivamente paritários: membros não-governamentais e governamentais possuem disponibilidades, capacidades e conhecimentos muito diferenciados, o que dificulta a realização da dimensão igualitária de participação (CARNEIRO, 2006).

Para Habermas (2003), a ideia de democracia deliberativa só irá exercer um mínimo de procedimento necessário caso assegure: a) a participação do maior número possível de pessoas integrantes da sociedade civil (o que, teoricamente, resta preenchido no caso ora em estudo, eis que a composição do Conselho conta com doze membros de entes não-governamentais, porém, não se pode afirmar o mesmo sobre a participação na prática); b) se fizer valer a regra da vontade geral (e aqui tem-se a figura constante do direito a voto, e votação por maioria, porém não foi possível

verificar se há uma verdadeira e ampla deliberação antes de todas as votações); c) se garantir os direitos de comunicações comuns; e d) se proteger a esfera privada.

Dos dados extraídos acerca da frequência dos membros do Poder Público, denota-se que estes tiveram uma frequência média total de quase oitenta e cinco por cento de comparecimento, mesmo sendo apenas oito membros. Já em relação aos membros da sociedade civil, estes tiveram comparecimento médio total de aproximadamente sessenta por cento, apesar de estarem em um número maior de conselheiros. Ou seja, aqui já se denota uma falha quanto à participação equitativa, pois este percentual deveria ser mais igualitário, ou até mesmo em percentual maior do que a metade para os membros representantes dos entes não-governamentais, tendo em vista serem maioria. Tal dado relaciona-se diretamente com a igualdade que se espera de um ambiente democrático deliberativo, pois demonstra que o ponto de partida da participação já não é o mesmo para os dois grupos.

A justificativa para análise do índice da frequência se dá, conforme Carneiro (2006), pelo fato de que as ausências ou a restrita presença das organizações da sociedade civil é uma das formas de se analisar se o Conselho tem resumido suas sessões à participação das mesmas pessoas. Ocorre que, para os representantes do Poder Público, a participação nos conselhos já faz parte das suas atribuições profissionais remuneradas; já para os representantes de entes não-governamentais, a participação é algo fora das suas agendas profissionais, demandando compatibilização.

Imaginou-se, em um primeiro momento, que o horário em que ocorrem as reuniões ordinárias mensais poderiam ser um empecilho para participação daqueles membros que não são do Poder Executivo, já que esta atividade é voluntária e dentro do horário de expediente. Todavia, os três entrevistados representantes da sociedade civil entendem como bom o horário em que ocorrem as reuniões. Claro que, por óbvio, não é possível afirmar que esta é a opinião da totalidade dos membros, mas com estes três entrevistados já é possível ter uma percepção distinta daquilo que se imaginava inicialmente, antes da realização das entrevistas. Todavia, não seria possível afirmar que o alto número de faltas dos membros representantes da sociedade civil poderia ser, pelo menos em parte, um reflexo justamente da dificuldade de comparecimento no horário agendado?

Dito isto, e concluído que o desequilíbrio na frequência dos membros afeta a igualdade, é necessário também analisar a vocalização, ou seja, quem mais exerce

seu direito a fala durante as reuniões. Diante dos gráficos anteriormente trazidos, demonstrou-se que, das nove reuniões analisadas, apenas em três delas houve exercício do direito a voz de forma igualitária entre os dois grupos, pois, no restante das reuniões, foi possível observar um predomínio do exercício do ato de fala pelo Poder Público, considerando aqueles registros contidos nas atas.

A esta mesma conclusão se chegou quando da realização das entrevistas, em que os seis entrevistados mencionaram que há maior participação daqueles membros vinculados à Secretaria Municipal de Educação, à coordenação e administração do Conselho, às comissões, ou até mesmo citando nomes de duas representantes do Poder Público. Como uma das dificuldades relatadas é justamente a maior participação nas comissões, entende-se que aqueles que atualmente são mais atuantes sejam aqueles membros representantes do Poder Público.

Ou seja, os conselheiros reconhecem que há um protagonismo dos representantes dos entes governamentais nas reuniões. Isso foi observado quando da participação em uma reunião mensal: é aberta oportunidade a todos os membros se manifestarem, mas ocorre que o debate circunda entre os mesmos membros; aqueles que mais se destacam são provenientes do Executivo. Este protagonismo do Poder Público nas reuniões é algo que acaba por ferir com a igualdade entre os conselheiros, já que esta igualdade acaba sendo mais formal do que propriamente material, mais teórica do que prática, pois o envolvimento dos membros da sociedade civil é precário e precisa ser aperfeiçoado.

Não cabe, neste momento, adentrar no mérito deste déficit na participação e na vocalização, todavia, é importante destacar que, nas entrevistas, obteve-se como resposta que há falta de interesse e falta de envolvimento de alguns membros, mesmo sendo ofertadas e garantidas as possibilidades para tanto (ENTREVISTA 3).

No que versa sobre a igualdade de capacidades, é necessário verificar se os membros possuem conhecimento prévio sobre educação, se a estes é propiciada a oferta de capacitação e de cursos, e se a linguagem utilizada nas reuniões é acessível.

Neste aspecto, dentre os entrevistados, o único que não possuía formação na área educacional era sexto entrevistado, membro este representante do Poder Público. Todavia, denota-se que algumas vezes foi mencionado nas entrevistas que os que mais participam são aqueles conselheiros envolvidos com educação, o que demonstra que nem todos os membros possuem a devida e esperada proximidade com a área, indo de encontro inclusive com a exigência do artigo 3º, *caput*, do

Regimento Interno. Justamente neste ponto há uma significativa dissonância de um requisito muito importante para o desenvolvimento da democracia deliberativa: condições de um ambiente igualitário. Como falar em igualdade de condições quando não há um mínimo conhecimento compartilhado entre os membros?

Mesmo assim, importante pontuar que todos eles mencionaram que são ofertados cursos e capacitações aos membros do Conselho, o que melhora esta busca pela igualdade de capacidades entre eles. Todavia, isto não exclui o fato de que a vivência da prática educacional, exigida pelo Regimento Interno, não está sendo observada pelos membros, havendo grave descumprimento deste ponto pelas instituições que indicam os membros integrantes.

Acerca da utilização da linguagem acessível, entende-se de suma importância pautá-la, tendo em vista que, para todos estarem em uma posição de igualdade, é necessário, como ponto de partida, que pelo menos se entenda sobre o que se está dialogado, sendo oportuno analisar se a linguagem utilizada é muito técnica ou se é acessível. Quatro dos entrevistados compreendem que a linguagem e os termos utilizados são de fácil entendimento. Destes quatro, três deles são membros da sociedade civil. Contudo, dois entrevistados membros do Poder Público mencionaram que a linguagem às vezes é muito técnica, estando seu uso mais vinculado aos educadores, e outro membro disse que tem a percepção de que alguns participantes não sabem os termos e conteúdos falados em reunião.

Quando da análise das atas, pontua-se, neste aspecto, que há utilização muito frequente de siglas, o que faz parecer que se espera que haja um prévio conhecimento sobre o que elas significam, gerando certa dificuldade de compreensão quando a esta excessiva utilização de abreviaturas e siglas.

Acerca do acesso a informações de vários meios, percebe-se que este ocorre quando os membros têm acesso prévio à pauta, o que demonstra que eles podem se informar anteriormente sobre os assuntos a serem discutidos. Contudo, necessário refletir se este acesso prévio à ata seria significativo, ante a ausência de conhecimento da vivência educacional por alguns membros conselheiros. É possível conhecimento prévio acerca dos temas quando se está distante dos assuntos principais vividos e discutidos nas reuniões do Conselho?

Quando se fala em sucesso da deliberação pública, fala-se em uma atividade coletiva em que se reconheça o envolvimento e influência de todos os envolvidos. Neste aspecto, após o levantamento de dados realizado, chegou-se à conclusão de

que, embora os membros do Conselho sintam que tenham liberdade para exercer seu direito a fala, introduzindo assuntos e se expressando, pelo nível de vocalização medido e pela análise da frequência dos representantes da sociedade civil nas reuniões, denota-se que estes não têm o mesmo poder de influenciar as decisões dentro dos procedimentos internos.

Já sobre as condutas obrigatórias elencadas por Habermas para o discurso prático, quais sejam: que todos podem participar do debate e podem questionar qualquer argumento; que todos podem introduzir nova premissa; que todos podem expressar suas opiniões com liberdade; e que nenhum participante poderá ser coagido, entende-se que elas estão preenchidas, pelo menos minimamente. Ou seja, existe liberdade e autonomia, porém, dizer isto não significa afirmar que ela é exercida de forma satisfatória.

As condições para o desenvolvimento de uma deliberação paritária estão postas, mas não se concretizam de forma equilibrada, principalmente pelo que demonstra a análise da vocalização e da frequência dos membros nas reuniões: ainda não há verdadeira paridade no discurso. Embora haja liberdade para ser exercido, existe claro protagonismo do Poder Público nas reuniões. Daí a necessidade também de se analisar os conselhos a partir de uma perspectiva de verdadeira deliberação pública, e não somente uma participação figurada por meio da presença física dos representantes dos entes não-governamentais.

Busca-se, com o desenvolvimento dos atos de fala, principalmente a instituição de uma relação de via dupla entre aquele que fala e aquele que escuta, buscando-se um entendimento mútuo. E é justamente aqui que este órgão deliberativo peca: a interação poderia ser aprimorada para se aproximar de um conceito de democracia deliberativa na concepção habermasiana. A busca por um consenso racional, com envolvimento, participação e influência de todos os membros é escassa, apesar de haver ambiente propício para tanto, ele não ocorre de forma ampla. Se isto se justifica pelo desinteresse ou pelo desconhecimento, não há como afirmar (e nem é o objetivo) neste momento do estudo.

É essencial que todos possuam as mesmas chances de abrir os atos de fala, de debater, de interrogar; mas que, além das chances, haja exercício destas oportunidades. E neste ponto há uma certa dissonância entre os dados coletados: pelas entrevistas realizadas se extrai que há igualdade, porém, pelos registros das atas de reunião, não é possível afirmar que existe uma simetria nos atos de fala sendo

exercida, pois há sempre o envolvimento dos mesmos membros, concentrando-se estes, em sua maioria, naqueles representantes do Poder Público.

Conforme já mencionado, o agir comunicativo se concretiza por meio de um processo que tem como base o entendimento e parte de um consenso prévio sobre as condições de fala e a validade desta (HABERMAS, 2003). Neste aspecto, parece sim haver um consenso prévio sobre diversas matérias, eis que pouco se registrou objeções ou repressões nas atas de reunião. Entretanto, é importante refletir criticamente se este consenso reflete uma verdadeira concordância ou um mero desconhecimento em relação aos temas tratados.

Em certas atas foi possível verificar que houve alterações na legislação, porém não foi possível verificar se há realmente um acordo racional e da maioria sobre os temas. Apesar das votações realizadas para aprovação dos pontos, não foi possível verificar se há vasta e envolvente deliberação e discussão antes da votação, em que se busque ouvir argumentos dos conselheiros presentes.

Doutro modo, a deliberação deve seguir o princípio da publicidade, em que se verifique que está sendo disponibilizado a todos os cidadãos que tenham acesso às informações da referida discussão. Neste ponto, entende-se como preenchido o princípio da publicidade, tendo em vista que as atas de reuniões foram facilmente disponibilizadas, quando solicitadas para a realização do estudo de caso, assim como facilmente foi possibilitada a participação em uma sessão ordinária e o acesso ao local do Conselho Municipal de Educação. Neste sentido, complementa-se: a natureza pública (TATAGIBA, 2010) se percebe quando há possibilidade de livre observação e participação nas reuniões do Conselho, o que foi facilmente permitido para a realização da presente pesquisa.

Ademais, haverá valorização dos Conselhos na medida em que suas resoluções venham a ser acatadas e que vinculem o Poder Executivo, o que se verificou que ocorre na prática, tanto por meio das respostas obtidas nas entrevistas, como por meio das resoluções e leis publicadas no endereço eletrônico da Prefeitura de Santa Cruz do Sul, na aba dedicada especificamente ao Conselho Municipal. No que tange ao caráter deliberativo, espera-se que os conselhos possam contestar, que possam exigir providências e indicar diretrizes em relação à implementação e execução de políticas públicas (BARBOSA; CUNHA, 2014). Neste último ponto, mostra-se que o Conselho Municipal de Educação ora estudado está bastante avançado, de forma muito positiva, tendo em vista que questões relevantes são tratadas, principalmente envolvendo

fiscalização de escolas de educação infantil, o que demonstra forte poder contestativo, apesar de haver pautas de menor importância abordadas nas reuniões, já mencionado anteriormente.

Oportuno relembrar os princípios nos quais os Conselhos se baseiam: a) na representatividade das instituições do Poder Executivo; b) no compromisso político do governo com essas esferas públicas; c) na organização da sociedade em associações civis; d) na representatividade e autonomia das organizações sociais em relação ao governo, a fim de que as opiniões proferidas pelos conselheiros não estejam vinculadas aos desejos governamentais (SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004). Acerca do compromisso político, entende-se preenchido de maneira bastante satisfatória também, pois ele reflete na própria estrutura e valorização de pessoal para trabalhar neste local: houve ampliação do espaço do Conselho, bem como foram cedidas duas servidoras com carga horária de quarenta horas para lá trabalharem, assim como há carros da Prefeitura disponibilizados para as fiscalizações *in loco*. Isto demonstra valorização e garantia de condições mínimas para um bom desenvolvimento das atividades deste órgão colegiado.

Denota-se, portanto, que há investimento estrutural no Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul, havendo um bom número de membros presentes nas reuniões plenárias, mesmo havendo pontos de melhoria a serem aperfeiçoados nas deliberações.

Oportuno trazer uma síntese do presente tema proferida por Oliveira Júnior, acerca da situação atual dos conselhos no Brasil, em uma visão geral:

Importando os aspectos mais gerais da democracia deliberativa para o Brasil, é possível refletir que muito embora nossa Constituição de 88 tenha aberto os caminhos para uma participação mais efetiva da sociedade civil nos destinos do país, e que a partir dos anos 90 iniciou-se uma construção efetiva de mecanismos de participação, ao estabelecer as figuras dos que “Conselhos” e das “Conferências”, em várias áreas-chaves como Educação, Saúde, Cidades e etc., há muito por fazer. Esses novos caminhos precisam de estudos aprofundados para se diagnosticar as suas reais e concretas possibilidades. Contudo, desde já temos observado em nossas pesquisas, que apenas algumas políticas públicas muito superficiais são colocadas para discussões nesses conselhos. [...] Enfim, há muito por fazer, mas as portas já foram abertas. Coragem a todos nós na defesa dos direitos fundamentais à participação política e a cidadania (OLIVEIRA JÚNIOR, 2013, p. 512).

Conforme relatado em algumas entrevistas realizadas, denota-se um desafio a ser enfrentado justamente maior participação e envolvimento dos membros nas comissões, tanto que dois dos entrevistados dos entes não-governamentais relataram

que apenas comparecem uma vez por mês no espaço do Conselho, isto é, nas reuniões. Além disto, há muitas faltas, eis que apenas um membro representante da sociedade civil teve cem por cento de presença.

Nos próprios relatos das entrevistas houve reconhecimento de que há membros que se destacam, principalmente daqueles vinculados ao Poder Público, reforçando que nem todos participam das comissões que compõem o Conselho Municipal de Educação. Porém, apesar das críticas quanto ao poder de influência dos membros dos entes não-governamentais na tomada de decisões e sua participação nas deliberações, é necessário destacar que no Conselho Municipal de Educação é um local propício para o desenvolvimento de um discurso prático em que se busque a interação entre diferentes entes, a fim de se enaltecer um local para incentivo do exercício da democracia deliberativa.

De outro modo, o que mais se denotou a partir do estudo de caso realizado, foi justamente as dificuldades quanto à representatividade e à autonomia dos membros representantes da sociedade civil em relação àqueles membros representantes do Poder Público, justamente com o objetivo de que as opiniões prolatadas pelos conselheiros estejam desvinculadas dos desejos governamentais.

## 5 CONCLUSÃO

Discorrer sobre democracia é discorrer acerca da melhor forma de se evitar um governo autoritário, sendo que há diversas formas dela existir e ser praticada, desde que tenha como cerne o respeito à decisão da maioria, na mesma medida em que respeite a liberdade de expressão da minoria. Aqui, limitou-se a analisar a construção de um modelo de democracia deliberativa fruto de uma evolução das características dos modelos liberal e republicano que, combinadas pelo filósofo alemão Jürgen Habermas, resultam em um modelo por ele considerado ideal. Em suma, um modelo liberal de democracia é aquele no qual se tem uma visão bastante individualizada dos direitos (auto interesse), em que tudo é em prol do interesse de cada um, existindo uma clara separação entre Sociedade e Estado, na qual a sociedade é tomada seguindo a lógica de mercado, sendo este o elemento central. Já no modelo republicano, o coletivo prevalece, sobrepondo-se ao individual, havendo maior noção de comunidade, sendo a política o elemento central, e inexistindo oposição entre Sociedade e Estado.

Habermas combinou os principais aspectos destes dois modelos e os reformulou em uma terceira via – a democracia deliberativa -, mais preocupado com o teor intersubjetivo dos direitos. Ou seja, ele procurou manter a proteção dos direitos individuais, mas mantendo a primazia dos direitos de participação política. Sua proposta é que o cidadão seja instado a pensar sobre questões comunitárias e a se envolver com elas, indo além dos seus interesses particulares.

Ademais, o âmago deste modelo democrático se dá em uma rede de discursos, proposta em um espaço livre, aberto e igualitário, no qual as diferenças sejam reconhecidas, mas que se busque por concessões mútuas visando o bem comum. Habermas é procedimentalista, desenvolvendo sua teoria no campo da filosofia política, da teoria social e da filosofia da linguagem, com enfoque na ação comunicativa.

Esta proposta de reformulação com objetivo de oxigenação da democracia, sobrevém de uma certa falência do modelo de democracia representativa, tendo em vista que esta acaba por representar principalmente os grupos hegemônicos, deixando de lado demandas das minorias e se resumindo ao governo destinado somente às demandas de seus eleitores. Isto ocorre devido aos mais poderosos possuírem maior número de representantes.

Dito isto, é necessário refletir que a vontade e a soberania popular encontram maior representatividade quando necessitam de justificação em um ambiente público e, justamente por este motivo, a democracia deliberativa só existirá em um contexto de liberdade e igualdade não apenas formal, mas material. Sendo propiciado um ambiente mais igualitário, a sociedade é estimulada a se retirar da inércia de apenas participar ativamente das decisões políticas em período eleitoral e mediante voto, e passa a se envolver com as decisões governamentais – desde que haja ambiente adequado para isso -, adentrando com atores em um contexto que busca pelo consenso racional.

No modelo elaborado por Habermas, que coloca a deliberação pública como centro das decisões políticas, foi desenvolvido um procedimento deliberativo a ser seguido, sendo arquitetada também a teoria do discurso. Este procedimento construído tem, primeiramente, a verdade como embasamento, não podendo se desenvolver em um contexto de manipulação ou que haja participantes coagidos. Ademais, busca a descentralização do ego por meio de um consenso racional, atingido não pela simples vontade da maioria, em que apenas são somadas as vontades individuais, mas pela vontade coletiva, em que haja verdadeira discussão acerca dos argumentos que os fizeram chegar a certa opinião, visando-se o bem comum.

Quando trabalha a teoria do discurso, Habermas dispõe de um sistema de regras que se preocupa com o procedimento do discurso, isto é, uma espécie de passo a passo para se chegar a condições ideais de fala, tendo como pressuposto a igualdade e a imparcialidade, sempre na busca pelo consenso racional, dentro das condições ideais elencadas. Este discurso, aqui expressado na deliberação pública, é legitimador das decisões políticas tomadas, desde que ocorra em um ambiente livre de coações. Outro pressuposto exigido a fim de que se tenha as condições ideais, é a necessidade de compreensão da fala, isto é, a acessibilidade da linguagem utilizada, a fim de que todos os participantes da deliberação tenham capacidade de compreensão do que o falante quer dizer. Habermas é precursor da teoria da ação comunicativa, em que há interação e inclusão igualitária e livre dos participantes do discurso, em que se busca o desenvolvimento dos atos de fala criando uma relação entre os ouvintes e os falantes.

Assim há uma racionalização do processo decisional, quando postas em confronto os argumentos e os contra-argumentos. Para se chegar nesta tomada de

decisão racional, deverá haver a inclusão de todos os envolvidos, sendo propiciadas chances reais e igualitárias de participação, assim como voto contendo o mesmo peso, igual direito para escolher quais os temas que serão deliberados naquele espaço, e um contexto que permita um conhecimento equilibrado acerca dos assuntos pautados. Ademais, conforme já mencionado, esta fala deverá ser compreensível e acessível, tendo a verdade como embasamento, assim como o discurso correto naquilo que se refere às normas e aos valores fundamentais. Cabe ressaltar que o agir comunicativo parte de um consenso prévio, já que estamos sempre e constantemente em acordos tácitos.

O autor alemão evidenciou e reformulou a racionalidade, a qual entende que se resume na capacidade de consentir ou dissentir, concordando-se ou não com os demais, desde que com base em razões, e estas com base em um discurso. Além disto, Habermas entende que as condições ideais de fala também exigem ampla publicidade, a fim de que todos os interessados possam participar se assim quiserem. Veja-se: a participação da deliberação pública não é uma obrigação, todavia, se o cidadão desejar participar, ele deve ter condições que viabilizem um ambiente adequado para o desenvolvimento dos atos de fala.

Como um espaço para concretização deste direito a integrar a deliberação pública, entendeu-se que um ambiente propício para desenvolvimento de práticas democrático-deliberativas seriam os órgãos colegiados de composição mista, que integrem Estado e Sociedade, a fim de legitimar o processo da tomada de decisão política. Sendo a participação um elemento concretizador da democracia, entende-se que a esfera local é o ambiente mais propício para desenvolvimento de uma nova forma de se fazer uma política mais participativa, incluindo e empoderando os cidadãos na tomada de decisões governamentais.

Este espaço local aqui trabalhado se deu a partir de uma perspectiva traduzida no município, já que neste ente federado existe maior facilidade de diálogo com os governantes locais, havendo maior afinidade, maior vivência e correspondência mais fiel das necessidades da população local. Isto possibilita a tomada de decisões políticas de maneira mais horizontalizada, resultando, por consequência, maior democratização dos processos. Este aumento da interação entre Estado e Sociedade se materializa, teoricamente, nos Conselhos Municipais, órgãos colegiados de composição híbrida e de caráter deliberativo.

Ocorre que, apesar da abertura democrática participativa e deliberativa que a Constituição Federal de 1988 propiciou, é claro que há muito a ser aperfeiçoado e até mesmo implementado, e justamente por isto também se justifica o desenvolvimento do estudo de caso aqui realizado. Os conselhos, por serem um órgão de composição mista, são uma peça fundamental na reestruturação do processo da tomada de decisões políticas, tendo em vista que constroem uma ponte entre a sociedade e os entes governamentais. De se destacar que, dentre os elementos norteadores dos conselhos, há em seu âmago uma composição plural e igualitária, possibilitando a integração entre diferentes atores, o fortalecimento da democracia, a competência deliberativa, consultiva e fiscalizatória, o que reforça a exigência de que o Estado responda perante a sociedade acerca de suas decisões.

Ou seja, os conselhos refletem justamente a chance representação dos interesses da comunidade, estimulando a sociabilidade e oxigenando a política tradicional. Todavia, a fim de averiguar se existe a prática de uma democracia deliberativa em que se exercite as condições ideais de fala quando da tomada de decisões, não basta verificar o mero preenchimento teórico dos requisitos acima elencados, sendo necessário levar em conta a qualidade desta participação no discurso.

Assim, no estudo de caso realizado no Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul, coube analisar diversos aspectos, como o tempo de fala dos membros integrantes do conselho, a frequência destes, a acessibilidade da linguagem utilizada, o conhecimento técnico dos integrantes, a relevância dos temas debatidos e a influência das decisões do conselho. Ou seja, buscou-se analisar se há verdadeira gestão democrática do ensino em âmbito municipal, a fim de averiguar se há uma verdadeira abertura à participação dentro dos procedimentos internos do Conselho.

Buscando uma análise de forma empírica, por meio de estudo de caso, houve participação em uma reunião a fim de realizar observação direta, a realização de entrevistas em profundidade com seis membros do Conselho, e análise das atas das reuniões mensais pelo período de um ano (maio de 2018 a maio de 2019). Daí se retirou as seguintes conclusões: a composição prevista para o Conselho é bastante adequada, sendo doze membros provenientes da sociedade civil (entes não governamentais), e oito membros provenientes do Poder Executivo (ente governamental). Em seu Regimento Interno, estava previsto o caráter também deliberativo da sua atuação, e que sua composição se daria por comissões

específicas, demonstrando que este órgão procura por especialidade e conhecimento técnico nas suas atribuições. Também no Regimento Interno do respectivo Conselho, exigia-se que os membros possuíssem conhecimento sobre educação.

Quando da análise feita por meio do estudo de caso, esta foi realizada a partir de critérios qualitativos (objetivo principal, verificando a qualidade dos debates deliberativos e a qualidade da participação) e quantitativos (como o número de assuntos debatidos, a frequência dos membros). Quanto à análise documental, esta se deu por meio da análise da frequência dos conselheiros às reuniões, a vocalização e os assuntos discutidos, estes divididos da seguinte forma: a) fiscalização, controle e gestão da educação municipal; b) projetos e melhorias, e c) organização interna do Conselho.

Diante dos resultados trazidos pelo estudo de caso realizado, obteve-se que, apesar dos membros representantes da sociedade civil serem maioria na composição do Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul (doze membros), a frequência destes nas reuniões é bastante baixa, sendo de apenas 60,19% o percentual de comparecimento nas reuniões, contra 84,72% de percentual de comparecimento dos membros do Poder Público, que contém oito membros representantes. Ou seja, restou clara a disparidade e ausência de equilíbrio de qualquer decisão que daí advenha, tendo em vista que não há um ambiente de igualdade no que se refere ao número de membros participantes das reuniões, já sendo possível verificar que pode existir, mesmo que não de forma clara, um ambiente no qual a vontade do ente governamental irá se sobrepor, ferindo a ideia de inclusão igualitária e poder de influência do cidadão na tomada de decisões políticas.

Apesar das entrevistas realizadas dizerem o contrário neste aspecto, não é possível fechar os olhos quanto aos critérios qualitativos, já que a frequência dos membros reflete diretamente neste poder de influência da sociedade nas decisões tomadas pelo ente municipal, não propiciando o desenvolvimento igualitário de um discurso dentro deste espaço. Ademais, a própria ideia de órgão colegiado deliberativo de composição mista é violada, pois a composição equilibrada não pode ser apenas teórica, e sim, praticada mediante o comparecimento regular e paritário dos membros conselheiros. Não é possível afirmar, portanto, que não haja coação ou certa manipulação do meio, mesmo que esta não seja percebida ou sentida, já que não há equilíbrio na composição, estando ausente a imparcialidade.

Esta conclusão pode ser retirada também da análise da vocalização, pois os membros da Sociedade Civil exercitaram seu direito à voz em apenas 37,9% das oportunidades concedidas nas reuniões. Ou seja, há claro predomínio do Poder Público nas reuniões, indo de encontro não só à teoria do discurso e ao agir comunicativo desenvolvidos por Habermas, mas também a própria finalidade dos conselhos, isto é, à finalidade da real representação dos interesses da comunidade local.

No que se refere à compreensão da fala, notou-se pelas entrevistas e pelas análises das atas que, em certos momentos, houve falas técnicas não compreensíveis a quem não atua na área da educação, o que levanta outra contrariedade: por diversas vezes nas entrevistas foi mencionado que há pessoas mais envolvidas com a educação e outras não. Todavia, isto contradiz frontalmente a exigência prevista em legislação específica de conhecimento mínimo na área educacional. Assim, também dentro dos resultados, é possível mencionar que restaram afetados dois requisitos importantes para o desenvolvimento das condições ideais de fala: a compreensão do que se diz e a possibilidade de conhecimento prévio e generalizado acerca dos temas debatidos.

De outro modo, é necessário reconhecer que todos têm o mesmo direito a voto e o mesmo direito de introduzir pautas a serem debatidas, as quais possuem relevância social local, diante dos assuntos elencados no terceiro capítulo. Da mesma forma, é preciso mencionar que há tentativas de desenvolvimento maior da vocalização e da participação dos membros da sociedade civil, com exigência que estes participem mais ativamente também das comissões especializadas, apesar de não ter registro de ações tomadas a fim de tornar esta participação mais ativa. Porém, ainda não são satisfatórios os resultados obtidos com o estudo de caso, apesar dos esforços demonstrados.

Ainda há um caminho a ser percorrido para concretizar maior e melhor participação dos membros representantes da sociedade civil antes de se poder afirmar que o Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul está propiciando o desenvolvimento de uma democracia deliberativa a partir dos pressupostos habermasianos. Enquanto não houver participação igualitária por meio da presença física e por meio do exercício do direito à vocalização, não haverá o desenvolvimento de uma democracia deliberativa que legitime as decisões políticas tomadas pelos entes governamentais. Neste aspecto, inclusive não foi possível analisar por meio das

atas de reuniões se há o exercício corriqueiro de uma ampla deliberação acerca dos assuntos pautados. Ainda, verifica-se uma precária interação transversal entre os membros no que diz respeito ao aprofundamento de temas relevantes trazidos para a discussão nas reuniões ordinárias colegiadas, devendo haver ampliação do debate por meio da atuação e do estudo detalhado das comissões, que são parte integrante do Conselho Municipal de Educação.

Por fim, considerando o problema de pesquisa proposto, qual seja, em que medida os procedimentos internos do Conselho Municipal de Educação do Município de Santa Cruz do Sul constituem uma arena pública deliberativa entre sociedade e governo local, sob a perspectiva trazida pela teoria procedimental habermasiana? É possível dizer que ainda não há satisfatória integração da sociedade com o ente governamental municipal, levando em conta todos os resultados já apresentados, mas principalmente pela ausência da igualdade do tempo de fala dos membros e diante das significativas diferenças apresentadas acerca do exercício da vocalização e frequência, o que interfere diretamente na efetiva participação da sociedade neste órgão deliberativo colegiado.

Assim, considerando atingido o objetivo geral do presente estudo, bem como todos os objetivos específicos, a primeira hipótese resta refutada, tendo em vista que o Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul ainda não proporciona em seu dia-a-dia um ambiente favorável para o exercício de práticas democrático-deliberativas em seu processo decisional, devidos aos obstáculos apresentados e pontuados. Já a segunda hipótese resta confirmada, eis que a inclusão dos cidadãos na deliberação pública realmente é insuficiente, não se aproximando do agir comunicativo e das condições ideais de fala trazidas a partir de uma perspectiva da teoria habermasiana, fragilizando as possibilidades de interação entre Estado e sociedade. Ainda há muito a evoluir.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, M.; AZEVEDO, S. A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito? In: SANTOS JÚNIOR, 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.
- ALEXY, Argumentação jurídica como discurso racional. (modelos de decisão). In: *Correntes contemporâneas do pensamento jurídico*. Org. TEIXEIRA, Anderson; OLIVEIRA, Elton Somensi. São Paulo: Manole, 2010, p.1-13.
- ALLEBRANDT, Sérgio Luís. *Conselhos Municipais: potencialidades e limites para a efetividade e eficácia de um espaço público para a construção da cidadania interativa*. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (ENANPAD), 27., 2003, Atibaia. *Anais...* Atibaia, São Paulo: ANPAD, 2003, p. 1-15. Disponível em: <[http://www.ufjf.br/virgilio\\_oliveira/files/2014/10/Texto-18-Allebrandt\\_2003.pdf](http://www.ufjf.br/virgilio_oliveira/files/2014/10/Texto-18-Allebrandt_2003.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2018.
- \_\_\_\_\_. *Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009*. 2010. 302 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Doutorado) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2010. Disponível em: <<https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/456/1/Sergio.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2019.
- ALMEIDA, A. E.; RECK, J. R. *Direito & Ação Comunicativa: apresentação e fundamentação teórica da matriz linguístico-pragmática de Jürgen Habermas e suas repercussões na compreensão do Direito*. Porto Alegre: HS Editora, 2013.
- ARAÚJO, V. C. A.; NATAL, C. M. *As possibilidades de uma esfera pública compartilhada nos conselhos municipais de educação*. Revista Educação e Cultura Contemporânea. Rio de Janeiro, v. 14, n. 34, 2017. Disponível em: <<http://periodicos.estacio.br/index.php/reeduc/issue/view/136>>. Acesso em 28 mar. 2019.
- BARBOSA, A. Q. S.; CUNHA, M. M. V. *A importância dos conselhos de políticas públicas para a efetivação dos direitos fundamentais e consolidação da democracia Estado do conhecimento: em foco as produções sobre conselhos municipais de educação e a formação dos conselheiros*. In: XXIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 2014, Florianópolis, p. 272–300. Direitos fundamentais e democracia III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFSC. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/publicacao/ufsc/livro.php?gt=211>>. Acesso em: 18 mar. 2019.
- BARBOSA, Selma Maquiné. *Conselhos de Educação: Espaços de Fortalecimento da Democracia e do Poder Local?* In: HERMANY, R.; GARRIDO, E. P.L. *O Poder Local na construção de uma nova realidade*. Brasília: Confederação Nacional de

Municípios, 2012. p. 212-226. Disponível em: < [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Poder%20Local%20\(2012\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Poder%20Local%20(2012).pdf)>. Acesso em: 20 out. 2018.

BATISTA, Neusa Chaves. *O Conselho Escolar como Instrumento da Gestão Democrática da Escola Pública: uma construção “sem fim”*. Políticas Educativas – PolEd, [S.l.], v. 7, n. 2, 2014, p. 71-88. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/PolEd/article/view/51028>>. Acesso em: 10 abr. 2019

BENHABIB, Seyla. Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: MARQUES, Ângela Cristina (Org.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas* [textos fundamentais]. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. p. 109-142.

BITENCOURT, C. M.; RECK, J. R. *Abordagens epistemológicas sobre democracia, políticas públicas e controle social*. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2018.

BLANCO, Víctor Sampedro. *Opinión pública y democracia deliberativa: medios, sondeos y urnas*. Madrid: Istmo, 2000.

BOHMAN, James. O que é deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, Ângela Cristina (Org.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas* [textos fundamentais]. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. p. 31-84.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 26 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em: 26 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. *Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4024.htm)>. Acesso em: 05 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. *Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências*. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5692.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. *Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências*. Brasília, DF. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas públicas: coletânea*, v. 2, p. 149-166. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfsconselhos/carneiro%20c%20b%20%20conselhos%20de%20polticas%20pblicas%20desfios%20para%20sua%20instituionalizao.pdf>>. Acesso em 03 abr. 2019.

CARVALHO, et al. *Conselhos municipais: sua contribuição para o desenvolvimento local*. In: Enanpad, v. 23. Anais. Foz do Iguaçu, 1999. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad1999-ap-10.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

COHEN, Joshua. Deliberação e legitimidade democrática. In: MARQUES, Ângela Cristina (Org.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas* [textos fundamentais]. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. p. 85-108.

COOKE, Maeve. Cinco argumentos a favor da democracia deliberativa. In: MARQUES, Ângela Cristina (Org.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas* [textos fundamentais]. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. p. 143-174.

DA VEIGA, F. GERVASONI, T. A. O direito fundamental de participação política na “pós-modernidade”: perspectivas e desafios do estado democrático de direito. In: GORCZEWSKI, Clovis (Org.). *Direitos Humanos e Participação Política*. Vol. V. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2014. p. 171-192.

DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local?* Imperatriz. Ética: 2016. Disponível em: <[http://dowbor.org/blog/wp-content/uploads/2012/06/Dowbor-\\_Poder-Local-portal.pdf](http://dowbor.org/blog/wp-content/uploads/2012/06/Dowbor-_Poder-Local-portal.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2019.

DOTTA, A. G. MARQUES, C.S.P. *Programas sociais, a exclusão social e a vedação ao retrocesso: direitos sociais no Brasil em crise*. In: Revista do Direito. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 53, p. 2-22, set./dez. 2017. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/9624/6972>>. Acesso em: 03 jan. 2019.

EISENBERG, José. *A democracia depois do liberalismo: ensaios sobre ética, direito e política*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

FRIEDRICH, D.B., JURUENA, C.G. *A gestão democrática local: desafios e perspectivas dos instrumentos deliberativos no Brasil*. In: Revista de Direito da Cidade, vol. 11, n. 1, 2019, p. 117-138. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/33492>>. Acesso em: 05 fev. 2019.

GOHN, Maria da Glória. *Participação de representantes da sociedade civil na esfera pública na América Latina*. In: Política & Sociedade, Florianópolis, v. 10, p. 233-244, 2011. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2011v10n18p233/17542>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

GONZÁLEZ, Julián. Habermas y Mouffe: la democracia entre consenso y conflicto. In: FRANZÉ, Javier (coord.). *Democracia: ¿consenso o conflicto? Agonismo y teoría deliberativa en la política contemporânea*. Madrid: Catarata, 2014, pp. 63-90. Disponível em: < [https://www.academia.edu/10644805/Habermas\\_y\\_Mouffe.\\_La\\_democracia\\_entre\\_consenso\\_y\\_conflicto](https://www.academia.edu/10644805/Habermas_y_Mouffe._La_democracia_entre_consenso_y_conflicto)>. Acesso em: 04 jan. 2019.

GORCZEWSKI, C., MARTIN, N.B. *Cidadania, democracia e participação política: os desafios do século XXI*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018.

\_\_\_\_\_. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JÚNIOR, 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.

HABERMAS, Jürgen. *A Inclusão do Outro: estudos de teoria política*. São Paulo: Loyola, 2002a.

\_\_\_\_\_. *Agir comunicativo e razão destranscendentalizada*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002b.

\_\_\_\_\_. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, vol. I. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

\_\_\_\_\_. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, vol. II. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HERMANY, R.; RODEMBUSCH, C. F. O empoderamento dos setores da sociedade brasileiro no plano local na busca de implementação de políticas públicas sociais. In: HERMANY, R. (Org.). *Empoderamento Social Local*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *IBGE traça o perfil administrativo de todos os municípios brasileiros*. 17 abr. 2001. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/1704munic.shtm>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Instituto de pesquisa centraliza dados de conselhos municipais e estaduais de 1999 a 2013. 21 de janeiro de 2015*. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/1184-ibge>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

JUCÁ, Roberta Laena Costa. *O direito fundamental à participação popular e a consolidação da democracia deliberativa na esfera pública municipal*. Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Programa de pós-graduação em Direito Constitucional (Dissertação). 134f. Fortaleza, 2007. Disponível em: <<http://livros01.livrosgratis.com.br/cp041636.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

LEAL, Rogério Gesta. Marcos Normativos Fundantes da Cidade Democrática de Direito no Brasil. In: Confederação Nacional de Municípios – CNM. *O Poder Local na construção de uma nova realidade/ Confederação Nacional de Municípios*. Brasília:

CNM, 2012a. Disponível em: <[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Poder%20Local%20\(2012\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Poder%20Local%20(2012).pdf)>. Acesso em: 03 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Poder local e participação social: uma difícil equação? In: COSTA, M.M.M. LEAL, M.C.H. (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul, 2012b, t. 12. p. 307-326.

\_\_\_\_\_. Demarcações conceituais preliminares da democracia deliberativa: matrizes habermasianas. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *A democracia deliberativa como nova matriz de gestão pública: alguns estudos de casos*. 1.ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011. p. 10-98.

\_\_\_\_\_. Participação social na Administração Pública: um imperativo democrático. In: HERMANY, R. (Org.). *Empoderamento Social Local*. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.

\_\_\_\_\_. Os pressupostos epistemológicos e filosóficos da gestão de políticas públicas no estado democrático de direito: uma perspectiva habermasiana. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul, 2003, t. 3. p. 819-866.

LIMA, et al. *Conselhos Nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2014. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td\\_1951.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1951.pdf)>. Acesso em: 05 abr. 2019.

LIMA, Natália Pereira. *Conselho municipal de educação: um estudo sobre a organização e atuação na gestão da educação municipal de São Luís/MA*. In: Anais do 40º Encontro Anual da ANPOCS - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. Caxambu, 2016. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro/st-10/st08-9/10214-conselho-municipal-de-educacao-um-estudo-sobre-a-organizacao-e-atuacao-na-gestao-da-educacao-municipal-de-sao-luis-ma/file>>. Acesso em: 01 abr. 2019.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. As intersecções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas [textos fundamentais]*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. p. 11-28.

MILANI, Carlos. *Teorias do capital social e desenvolvimento local: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil)*. In: IV Conferência Regional. San José, Costa Rica, 2003. Disponível em: <<http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/carlosmilanip.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *CNE – Histórico*. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14306:cne-historico&catid=323:orgaos-vinculados](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14306:cne-historico&catid=323:orgaos-vinculados)>. Acesso em: 13 abr. 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Um Exercício de Gestão Democrática*: Conselho das Cidades. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/319/titulo/um-exercicio-de-gestao-democratica>>. Acesso em: 14 abr. 2019.

MOUFFE, Chantal. *La Paradoja Democrática*. Barcelona: Gedisa, 2003.

NINO, Carlos Santiago. *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 1997.

OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebiádes. Direitos Fundamentais e Democracia Deliberativa na dinâmica reflexiva das sociedades globalizadas. *Direitos Fundamentais e Democracia II*. 1 ed. Florianópolis: FUNJAB, 2013, v. 1, p. 501-515.

OLIVEIRA, V. C. S.; PEREIRA, J. R.; OLIVEIRA, V. *Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil*. Cadernos EBAPE.BR, v. 8, n. 3, p. 422-437, 2010. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/1124/os-conselhos-gestores-municipais-como-instrumentos-da-democracia-deliberativa-no-brasil/i/pt-br>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

PEREIRA, Henrique Mioranza Koppe. Políticas públicas educacionais locais como fator de viabilização da democracia deliberativa. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.). *A democracia deliberativa como nova matriz de gestão pública*: alguns estudos de casos. 1.ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011. p. 213-241.

ROUANET, Luiz Paulo. *Democracia deliberativa*: entre Rawls e Habermas. Revista Veritas, Porto Alegre, vol. 56, n. 01, 2011, p. 52-63. Disponível em: <<http://revistas eletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/veritas/article/view/9292>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

SANTA CRUZ DO SUL, Lei nº 2.818, de 20 de dezembro de 1995. *Cria o conselho municipal de educação, dispõe sobre a eleição dos conselhos escolares, da direção e vice-direção das escolas da rede municipal de ensino e dá outras providências*. Santa Cruz do Sul, RS. Disponível em: <<http://www.santacruz.rs.gov.br/arquivos/educacao/conselho/L-2818.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.275, de 30 de novembro de 2007. *Cria e disciplina o Sistema Municipal de Educação no Município de Santa Cruz do Sul, cria o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências*. Santa Cruz do Sul, RS. Disponível em: <<http://www.santacruz.rs.gov.br/arquivos/educacao/conselho/L-5275.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.408, de 15 de outubro de 2015. Altera a redação da Lei nº 5.275, de 30 de novembro de 2007, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.santacruz.rs.gov.br/arquivos/educacao/conselho/L-7408.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.571, de 28 de março de 2016. *Consolida o Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação (CME) – Sistema Municipal de Educação de*

*Santa Cruz do Sul, através da Resolução CME nº 01/2016.* Disponível em: < <http://www.santacruz.rs.gov.br/arquivos/educacao/conselho/D-9571.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. *Informações gerais sobre o Conselho Municipal de Educação.* Disponível em: < <http://www.santacruz.rs.gov.br/conteudo/conselho-municipal-de-educacao>>. Acesso em: 30 ago, 2019.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro. A representação social no contexto da participação institucionalizada: o caso dos conselheiros municipais do Rio de Janeiro. In: SANTOS JÚNIOR, 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, p. 131-160.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; AZEVEDO S.; RIBEIRO L. C. Q. Democracia e Gestão Local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: \_\_\_\_\_(Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil.* Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SECCHI, Leonardo. *Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública.* Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6691>>. Acesso em 21 mar. 2019.

SEGOVIA, Juan Fernando. *Habermas y la democracia deliberativa: una utopía tardomoderna.* Madrid: Marcial Pons, 2008.

SILVA, F. M; CORTE, M.G.D. *Estado do conhecimento: em foco as produções sobre conselhos municipais de educação e a formação dos conselheiros.* In: XIII Congresso Nacional de Educação. Anais. Curitiba: EDUCERE, 2017, p. 53-69. Disponível em: < [http://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2017/26349\\_12969.pdf](http://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2017/26349_12969.pdf)>. Acesso em 27 abr. 2018.

SILVA, W. P., FREIRE JÚNIOR, A. B. *Agir comunicativo e democracia: uma proposta para a legitimação da jurisdição constitucional.* In: Revista do Direito. Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 54, jan./abr. 2018, p. 99-119. Disponível em: < <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/11398/7327>>. Acesso em: 13 dez. 2018.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira. *Teoria Constitucional e Democracia Deliberativa: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática.* Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos e a construção da democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselheira. In: RUBIM, A.; FERNANDES, T.; RUBIM, I. (Orgs.) *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura.* Salvador: EDUFBA, 2010. p. 27-50. Disponível em: <[https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/2802/1/colecao%20cult\\_8\\_RI.pdf](https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/2802/1/colecao%20cult_8_RI.pdf)>. Acesso em: 19 out. 2018.

TEIXEIRA, Lucia Helena. *Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino.* In: Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 34, n. 123, p.

691-708, set/dez. 2004. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/467>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

TÓTORA, Silvana; CHAIA, Vera. Conselho municipais e a institucionalização da participação política: a região metropolitana de São Paulo. In: SANTOS JÚNIOR, 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.

URBINATI, Nadia. *O que torna a representação democrática?* Revista Lua Nova, São Paulo, 2006, n. 67, p.191-228. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452006000200007&script=sci\\_abstract&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452006000200007&script=sci_abstract&lng=pt)>. Acesso em: 03 mar. 2019.

VIEIRA, Joseane de Queiroz. *O exercício da cidadania ativa e da gestão democrática participativa de políticas públicas no Conselho de Educação do Município de Juazeiro do Norte – CE*. 2017. 193f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2010. Disponível em: <<https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/1945/1/Joseane%20de%20Queiroz%20Vieira.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2019.

ZENI, Bruna Schlindwein. *Conselhos Municipais: efetivamente um instrumento democrático deliberativo: uma análise do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa Cruz do Sul/RS*. 2010. 143 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2010.

**ANEXO I - Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Santa  
Cruz do Sul**

**DECRETO Nº 9.571, DE 28 DE MARÇO DE 2016.**

*Consolida o Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação (CME) – Sistema Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul, através da Resolução CME nº 01/2016.*

**O PREFEITO MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DO SUL**, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 61, inciso VIII, da Lei Orgânica do Município, em conformidade com a Lei Municipal nº 5.275, de 30 de novembro de 2007 e alterações da Lei Municipal nº 7.408, de 15 de outubro de 2015,

**DECRETA**

**Art. 1º** Fica aprovado e disciplinado o Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação - Sistema Municipal de Educação, de acordo com a Lei Municipal nº 5.275, de 30 de novembro de 2007, e alterações da Lei Municipal nº 7.408, de 15 de outubro de 2015, através da Resolução CME nº 01/2016.

**Art. 2º** Este Decreto entrará em vigor na data da sua publicação.

Santa Cruz do Sul, 28 de março de 2016.

**TELMO JOSÉ KIRST**  
Prefeito Municipal

Registre-se, publique-se e cumpra-se

**EDEMILSON CUNHA SEVERO**  
Secretário Municipal de Administração

**CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – CME/SCS**

**Lei Mun. nº 5.275/07 e Lei Mun. Nº 7.408/2015**

**Rua Cel. Oscar Rafael Jost, 1551 – Sala 205**

**Fone: 3715-2446 Ramal 227 – Santa Cruz do Sul/RS**

**REGIMENTO INTERNO**

**CAPÍTULO I**

**Da Natureza**

**Art. 1º** O Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul – CMF/SCS, criado pela Lei Municipal nº 5.275 de 30 de novembro de 2007, alterada pela Lei 7.408, de 15 de outubro de 2015, e amparado na Lei Federal nº 9.394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), regulamentando o Artigo 211 da Constituição Federal, que criou o Sistema Municipal de Educação, órgão político, financeiro e administrativamente autônomo, de caráter normativo, deliberativo, consultivo e de assessoramento à Secretaria Municipal de Educação e reger-se-á pelo presente regulamento, observadas as normas e disposições fixadas em lei.

**Art. 2º** O Conselho Municipal de Educação é um órgão colegiado, de caráter normativo, deliberativo, consultivo, fiscalizador, mobilizador e de controle social da execução da política educacional do município, e de assessoramento à Secretaria Municipal de Educação e Cultura, e reger-se-á pela presente lei e pelo seu regimento interno, observada a legislação vigente.

**Parágrafo Único.** O Conselho Municipal de Educação conta com assessoria técnica e administrativa de apoio, necessária ao desenvolvimento de suas atividades, cedida pelo Poder Executivo Municipal ou pela entidade que indicou o representante.

**CAPÍTULO II**

**Da Composição do Conselho**

**Art. 3º** O CME/SCS compõe-se de 20 (vinte) membros titulares e seus respectivos suplentes, residentes em Santa Cruz do Sul, nomeados, através de Portaria, pelo Poder Executivo Municipal, segundo indicações apresentadas pelas entidades e segmentos da sociedade civil dentre pessoas com conhecimento da área educacional do Município, do Estado e/ou do País, conforme segue:

**I** – 06 (seis) representantes da Secretaria Municipal de Educação e Cultura, pertencentes ao quadro efetivo do Magistério Público Municipal;

**II** – 01 (um) representante da 6ª Coordenadoria Regional da Educação;

**III** – 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Inclusão, Desenvolvimento Social e Habitação, pertencentes ao quadro efetivo, com ações relacionadas à Educação;

**IV** – 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Saúde, pertencentes ao quadro efetivo, com ações relacionadas à Educação;

**V** – 04 (quatro) professores indicados por entidades representativas de profissionais da educação, assim distribuídos:

a) 01 (um) representante indicado pelo Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Educação – SINEPE;

b) 01 (um) representante indicado pelo Sindicato dos Professores Municipais – SINPROM;

c) 01 (um) representante indicado pelo Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Sul – CPERS/Sindicato;

d) 01 (um) representante indicado pelo Sindicato dos Professores de Escolas Particulares – SINPRO;

**VI** – 01 (um) representante dos pais e mães de alunos, indicado pelos Círculos de Pais e Mestres – CPMs da rede municipal de ensino, eleito em assembleia;

- VII** – 01 (um) representante da Associação de Moradores de Bairros de Santa Cruz do Sul;  
**VIII** – 01 (um) representante da Associação de Apoio às Classes Especiais – AACE;  
**IX** – 01 (um) representante da Educação Infantil da rede particular de ensino de Santa Cruz do Sul, eleito em assembleia;  
**X** – 01 (um) representante dos Conselhos Escolares da rede municipal de ensino de Santa Cruz do Sul, eleito em assembleia;  
**XI** – 01 (um) representante das entidades de Ensino Profissionalizante;  
**XII** – 01 (um) representante das entidades de Ensino Superior.

### **CAPÍTULO III** **Das Competências** **Seção I – Do Conselho**

**Art. 4º** Compete ao CME/SCS:

- I** – elaborar e aprovar seu regimento interno a ser aprovado em Reunião Plenária com quorum mínimo de metade mais um dos seus representantes, através de ato normativo de Resolução;  
**II** – eleger seu Presidente e Vices;  
**III** – promover o estudo da comunidade e sugerir medidas que visem à expansão e ao aperfeiçoamento do ensino no Município;  
**IV** – estabelecer diretrizes para a elaboração dos Planos Municipais de Educação;  
**V** – participar da elaboração e acompanhamento dos Planos Municipais de Educação do Município;  
**VI** – estabelecer critérios para a concessão de bolsas de estudo a serem custeadas com recursos municipais, atentando para o cumprimento do Artigo 77, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional;  
**VII** – emitir parecer sobre concessão de auxílios e subvenções educacionais;  
**VIII** – executar as atribuições que lhe forem delegadas pelo Conselho Estadual de Educação;  
**IX** – sugerir medidas para a melhoria do fluxo e do rendimento escolar;  
**X** – fixar normas, nos termos da Lei, para:  
 a) a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, examinando os problemas pertinentes e oferecendo sugestões para sua solução;  
 b) a criação e autorização de funcionamento e cessação das instituições de ensino da rede pública municipal e das instituições privadas de educação infantil;  
 c) a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, destinados a educandos portadores de necessidades educacionais especiais;  
 d) o Ensino Fundamental, destinado a jovens e adultos que a ele não tiverem acesso em idade própria;  
 e) o currículo e projeto pedagógico dos estabelecimentos de ensino;  
 f) a produção, o controle e avaliação dos programas de educação à distância;  
 g) a criação de estabelecimentos de ensino público de modo a evitar a aplicação inadequada de recursos;  
 h) a elaboração dos regimentos dos estabelecimentos de ensino;  
 i) a constituição de turmas de alunos em qualquer ano, série ou etapa, exceto a primeira do ensino fundamental, independentemente de escolarização anterior;  
 j) a progressão parcial, nos termos do Artigo 24, III, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional;  
 k) a progressão continuada, nos termos do Artigo 32, §2º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional;  
 l) a capacitação dos professores em exercício na rede pública municipal previsto no Artigo 87, §4º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional;  
**XI** – aprovar:  
 a) o Plano Municipal de Educação, tendo subsidiado sua elaboração e acompanhado sua execução, nos termos da legislação vigente;  
 b) os regimentos das instituições educacionais do Sistema Municipal de Educação;

- XII** – emitir parecer sobre a criação, extinção e cessamento de estabelecimentos municipais de ensino;
- XIII** – autorizar o funcionamento de instituições de ensino que integram o Sistema Municipal de Educação;
- XIV** – credenciar, quando couber, as instituições do Sistema Municipal de Educação;
- XV** – representar às autoridades competentes e, se for o caso, requisitar sindicância, em instituições do Sistema Municipal de Educação, esgotadas as respectivas instâncias, ouvidas as Comissões;
- XVI** – estabelecer medidas que visem a expansão, consolidação e aperfeiçoamento do Sistema Municipal de Educação, ou propô-las se não forem de sua alçada;
- XVII** – acompanhar e avaliar a execução do Plano Nacional de Educação e Fórum de Educação e PAR;
- XVIII** – manifestar-se sobre assuntos e questões de natureza pedagógica, que lhe forem submetidos pelo Prefeito ou Secretário Municipal de Educação e Cultura e de entidades de âmbito municipal, ligadas à educação;
- XIX** – estabelecer critérios para fins de obtenção de apoio técnico e financeiro do Poder Público pelas instituições de ensino privadas sem fins lucrativos;
- XX** – manter intercâmbio com conselhos municipais de Educação;
- XXI** – emitir certificado de autorização de funcionamento às escolas do Sistema Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul;
- XXII** - participar das reuniões da UNCFE/AMVARP;
- XXIII** - monitorar a execução das ações do PAR;
- XXIV** - aprovar convênios de verbas com repasse da SMEC;
- XXV** - exercer outras atribuições, previstas em lei, ou decorrentes da natureza de suas funções;
- XXVI** - participar como membro do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Conselho do FUNDEB.

## **Seção II**

### **Dos Conselheiros**

#### **Art. 5º** Compete aos conselheiros:

- I** - participar das sessões ordinárias e extraordinárias de plenárias, de estudos e comissões, sendo obrigatória a participação em, pelo menos, uma comissão;
- II** - executar todas as ações necessárias, tendo em vista a implementação das competências do Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul dispostas no artigo anterior;
- III** - coordenar comissão quando designado;
- IV** - relatar os processos que lhe são distribuídos na forma deste Regimento;
- V** - requerer decisão de matéria por meio de indicação, em regime de urgência, caso necessário, a qual será submetida à aprovação do colegiado;
- VI** - propor estudos fundamentados na base legal vigente e na realidade local que visem o direito de todos à educação;
- VII** - requisitar às instâncias do Conselho Municipal de Educação e do Sistema Municipal de Ensino de Santa Cruz do Sul e outros órgãos competentes as informações que julgar necessárias para o desempenho das suas atribuições;
- VIII** - zelar pelo cumprimento de prazos previstos para o trâmite dos processos;
- IX** - discutir e votar sobre propostas, processos, pareceres, entre outros, proferidos pelas comissões e/ou presidência do Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul;
- X** - participar de eventos e formações representando o Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul;
- XI** - informar à presidência e ao colegiado sobre impossibilidades de presença nas execuções das atividades do Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul, justificando-a com antecedência;
- XII** - requisitar a presença do conselheiro suplente nos compromissos estabelecidos pelo Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul, sempre que estiver impossibilitado de exercê-los;

**XIII** - manter a Presidência e o Colegiado informado sobre as alterações em seus dados cadastrais pessoais.

**XIV** - realizar visitas nas escolas para autorização e funcionamento e cessação das mesmas;

**XV** - fazer fiscalização quando solicitada pela promotoria ou denúncia;

**XVI** - oferecer encontros de capacitação aos profissionais das escolas pertencentes ao Sistema Municipal de Educação sempre que se fizer necessário.

## **CAPÍTULO IV**

### **Da Estrutura e do Funcionamento**

#### **Seção I**

##### **Do Mandato**

**Art. 6º** O mandato do conselheiro é de quatro anos, permitida uma recondução para o período imediatamente subsequente.

§1º O mandato dos conselheiros extingue-se-á sempre no último dia útil do mês de março ainda que, por retardamento da indicação, nomeação ou posse, venha a ter duração inferior a quatro anos.

§2º Excepcionalmente, para adequação à Lei Municipal 7.408/2015, a diretoria em exercício para o período de 2014/2015 teve seu mandato prorrogado até março de 2016, conforme decisão aprovada por unanimidade em plenária ocorrida no mês de dezembro de 2015.

§3º Na primeira reunião do ano subsequente ao término do mandato da diretoria em exercício, é eleita a comissão eleitoral para organização do pleito, que deve ocorrer dentro do mês de março do referido ano.

§4º No caso de afastamento por prazo superior a 03 (três) meses, consecutivos ou não, e sem justificativa, o conselheiro será substituído por seu suplente. O afastamento deverá ser notificado ao presidente do conselho por ofício da entidade que o indicou.

§5º É vedado o exercício da função de Conselheiro a servidores contratados em caráter emergencial e nomeados em cargo em comissão.

§6º A função de conselheiro é considerada de relevante interesse ao de qualquer outra função pública exercida pelo conselheiro

#### **Seção II**

##### **Da Organização**

**Art. 7º** O CME/SCS compõe-se de:

I - Plenário;

II - Presidência;

III - Comissões.

**Art. 8º** São serviços auxiliares:

I - administrativo;

II - assessoria técnica.

**Art. 9º** As despesas com a manutenção das atividades do Conselho Municipal de Educação correm à conta de dotação orçamentária específica da Secretaria Municipal de Educação e Cultura.

##### **Da Sessão Plenária**

**Art. 10.** O Plenário é órgão deliberativo e fiscalizador do Conselho Municipal de Educação e se reúne em sessão ordinária mensal ou extraordinariamente por convocação do Presidente ou de um terço dos conselheiros, sendo que as sessões plenárias ordinárias e extraordinárias do CME deverão ser convocadas até 72 (setenta e duas) horas antes da reunião, garantindo assim, sua publicidade.

§1º No caso de, na hora do início da reunião não houver quórum, será aguardada, durante 15 (quinze) minutos a composição do número legal; e, esgotado este prazo, a reunião será realizada com os conselheiros presentes, desde que sejam em número de metade mais um.

§2º As sessões plenárias são públicas, podendo ser assistidas por qualquer pessoa interessada.

**Art. 11.** As sessões plenárias constam de expediente e ordem do dia que incluem:

**I** – aprovação da Ata da sessão anterior e pauta das reuniões ordinárias e extraordinárias, enviada por e-mail para leitura dos conselheiros;

**II** – avisos, comunicações, apresentação de proposições, correspondência e documentos de interesse do Plenário;

**III** – discussão e votação da matéria incluída na pauta.

**Art. 12.** As deliberações são tomadas pelo voto da maioria simples, cabendo ao Presidente somente o voto de qualidade.

**Art. 13.** As matérias são apresentadas pelo seu relator, facultando-se, após, a palavra aos conselheiros, segundo a ordem de inscrição.

**Parágrafo Único.** Na ausência do relator, este é substituído pelos conselheiros signatários do ato proposto, na ordem de suas assinaturas.

**Art. 14.** As emendas propostas aos atos apresentados pelos relatores podem ser supressivas, substitutivas ou aditivas.

**Art. 15.** Discutida a matéria em Plenário, o conselheiro que pretende apresentar emenda ou parecer substitutivo, pede vista do processo, ficando obrigado à apresentação do mesmo em sessão plenária, em data que é definida pela Presidência, a ocorrer no prazo máximo de quinze dias, sob pena de desistência.

**Art. 16.** Após a manifestação do relator, respondendo às arguições, o Presidente submete a matéria à votação.

**Art. 17.** A votação é simbólica, salvo quando requerida e aprovada outra forma de pronunciamento.

**Art. 18.** As declarações de voto não comportam apartes e devem ser encaminhadas ao Presidente, por escrito, até o término da sessão, a fim de constar na Ata.

**Art. 19.** Qualquer conselheiro presente à votação somente pode dela abster-se mediante justificativa, que constará em Ata.

**Art. 20.** Deliberando o Plenário pela não aceitação do ato da Comissão, o Presidente designa, dentre os conselheiros que tiverem se manifestado de forma contrária, um novo relator para a matéria.

**Art. 21.** O Conselho Municipal de Educação reúne-se por convocação do seu Presidente, mensalmente e na medida das necessidades extraordinárias ou a requerimento de um terço dos respectivos membros, entrando em recesso nos meses de janeiro e fevereiro.

**Art. 22.** O funcionamento do Conselho Municipal de Educação segue as seguintes normas:

**I** – as reuniões do Conselho são assim definidas: as ordinárias na primeira reunião anual e as extraordinárias, por escrito, com uma antecedência mínima de 02 (dois) dias úteis, constando da convocação a pauta dos assuntos;

**II** – não havendo destaque ou proposta de alteração, o Conselho analisa apenas o parecer ou o relatório;

**III** – havendo necessidade de reformulação ou nova redação, o assunto poderá ser encaminhado para uma comissão ou para um conselheiro, para elaboração de proposta ou parecer;

**IV** – de cada reunião do Conselho lavra-se Ata que, discutida e votada, na reunião seguinte é subscrita após aprovação, pelo Presidente e pelos demais membros presentes, já constantes no texto da Ata.

**Art. 23.** São prescritas as seguintes normas nas votações de matérias submetidas à apreciação do Conselho:

**I** – a votação pode ser secreta ou aberta, a critério dos conselheiros;

- II – o Conselho decide com maioria simples;
- III – o Presidente do Conselho, em caso de empate, tem o voto de qualidade;
- IV – não é admitido o voto por procuração;
- V – salvo casos excepcionais, somente são votados os assuntos previamente examinados pelos conselheiros ou pelas comissões ou por indicação do Presidente *ad referendum* do Conselho;
- VI – o Conselheiro suplente só tem direito a voto, embora tenha direito a voz, na ausência do titular;
- VII – em casos especiais, os conselheiros podem ouvir outras pessoas convidadas, alheias ao Conselho, restringindo-se estas ao assunto em questão, sem direito ao voto.

### **Seção III Da Presidência**

**Art. 24.** O Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul terá uma presidência composta pelo Presidente e um 1º Vice-presidente e um 2º vice-presidente.

**Art. 25.** A Presidência, órgão diretor do CME/SCS, é exercida pelo Presidente.

**Art. 26.** O Presidente e os Vice-Presidentes serão eleitos por seus pares em sessão plenária para este fim.

§1º Poderão candidatar-se os conselheiros titulares mediante a apresentação uninominal e votação secreta.

§2º O CME elegerá a cada 04 (quatro) anos a Presidência no mês de março, à qual poderá ser reconduzida somente uma vez.

§3º Será eleito o 2º vice-presidente, que terá atribuição de mobilizador e proponente das ações do CME.

§4º Em seus impedimentos o Presidente será substituído pelo 1º Vice-Presidente, inclusive no caso de vacância da função.

§5º Em caso de vacância das funções de Vice-Presidente, o Plenário deliberará quanto à necessidade de nova eleição para estes cargos, até a conclusão do mandato vigente.

§6º A organização do processo eleitoral será presidida por uma comissão eleitoral.

§7º O Vice-Presidente substituirá o Presidente nos casos de impossibilidade, e suceder-lhe-á, nos casos de vacância, quando esta ocorrer nos últimos 08 (oito) meses de mandato.

§8º Em caso de vacância das Vice-Presidências, o Plenário delibera quanto à necessidade de eleição.

### **SEÇÃO IV DO PROCESSO ELEITORAL Das Disposições Gerais**

**Art. 27.** As eleições para os cargos de Presidente, 1º Vice-presidente e 2º vice-presidente serão realizadas a cada 04 (quatro) anos em Plenária sempre por voto secreto, sendo que no caso de chapa única, a eleição poderá ser por aclamação.

§1º Os conselheiros componentes da Presidência poderão ser reeleitos, consecutivamente, apenas uma vez no mesmo cargo, vedados cargos em comissão.

§2º Na plenária do mês de dezembro serão eleitos 03 (três) conselheiros, que deverão conduzir o pleito eleitoral, elaborando o regulamento eleitoral, onde deverá constar a data da eleição, que será apreciado e votado pela plenária do mês de março.

§3º A eleição ocorrerá no mês de março do ano seguinte.

#### **Regulamento Eleitoral**

**Art. 28.** A(s) chapa(s) deverão se inscrever no Conselho Municipal de Educação até 48 (quarenta e oito) horas antes da data da eleição, anexando a proposta de trabalho e portaria de nomeação.

**Art. 29.** A(s) chapa(s) serão homologadas até 24 (vinte e quatro) horas antes da data da eleição.

**Parágrafo Único.** Os membros da comissão eleitoral não poderão compor chapas eleitorais.

**Art. 30.** Todos os conselheiros titulares do Conselho poderão ser candidatos a cargos eletivos.

**Art. 31.** Em caso de ausência do conselheiro titular, o suplente poderá votar..

**Art. 32.** Será considerado eleito o candidato que obtiver maior número de votos, sendo que, em caso de empate, prevalecerá a maior idade do candidato à Presidência.

**Art. 33.** O presente Regulamento poderá sofrer emendas ou reformulações ou ser substituído pela Plenária, mediante apresentação de proposta pela Diretoria ou dois terços dos integrantes do Conselho.

**Art. 34.** O foro de Santa Cruz do Sul será competente para dirimir quaisquer litígios em que seja parte o Conselho Municipal de Educação.

**Art. 35.** As eleições serão nominais, com cédula única, impressa com o nome dos candidatos, fornecidas pela secretaria do Conselho Municipal de Educação.

**Art. 36.** No dia da eleição, as chapas terão um tempo, determinado pela Comissão Eleitoral, para expor sua proposta de trabalho,

**Art. 37.** Os casos omissos serão decididos pela comissão Eleitoral.

**Art. 38.** São atribuições do Presidente ou do Vice-Presidente, por delegação:

- I – convocar ou presidir reuniões plenárias do CME/SCS;
- II – representar o CME/SCS;
- III – ordenar a distribuição dos expedientes;
- IV – estabelecer prazos para as comissões apresentarem, nas sessões plenárias, os atos decorrentes de matéria a elas submetidas;
- V – estabelecer nova data, quando for o caso, para o relator apresentar o seu posicionamento à Comissão;
- VI – autorizar a realização de estudos e fazê-los executar;
- VII – administrar despesas;
- VIII – solicitar aos órgãos da Administração Municipal a prestação de serviços, no âmbito de sua competência, para o desenvolvimento das atividades do Conselho;
- IX – coordenar a elaboração do relatório anual das atividades do Conselho para aprovação do Plenário e encaminhamento à Secretaria Municipal de Educação e Cultura e ao Poder Executivo Municipal;
- X – manter intercâmbio com órgãos e instituições educacionais, tendo em vista assuntos do interesse do CME/SCS;
- XI – tomar providências para o regular funcionamento do CME/SCS;
- XII – executar ou fazer executar as deliberações do Plenário;
- XIII – representar as autoridades competentes e, se for o caso, requisitar sindicância em instituições do Sistema Municipal de Educação, esgotadas as respectivas instâncias, ouvidas as comissões;
- XIV – remeter à Secretaria Municipal de Educação e Cultura e ao Prefeito Municipal os atos normativos do Conselho para ciência;
- XV – exercer outras atribuições pertinentes ao cargo e compatíveis com as finalidades do Conselho;
- XVI – Assinar certificados, participar dos encontros da UNCME/AMVARP/RS, participar das reuniões de rede e outras
- XVII – cumprir e fazer cumprir o presente regimento.

**Art. 39.** -São atribuições privativas do Presidente:

- I** – dar posse aos conselheiros nomeados;
- II** – homologar a indicação de conselheiros no caso de não ocorrer a nomeação dos mesmos no prazo de sessenta dias após a comunicação do seu nome pelo respectivo segmento;
- III** – determinar a constituição de comissões especiais, ouvido o Plenário do Conselho quanto a sua composição;
- IV** – referendar os membros das comissões permanentes, ouvidos os conselheiros, ou designá-los em caso de impasse;
- V** – comunicar, por escrito, às entidades/segmentos ou ao Poder Executivo, as ausências dos conselheiros conforme o §5º do Artigo 3º deste Regimento, assim como os casos de vacância;
- VI** – exercer o voto de qualidade;
- VII** - convocar para comparecimento ao Conselho.

#### **Seção V Da Secretaria-Geral**

**Art. 40.** É da competência do Secretário, os serviços administrativos e de assessoramento e andamento das determinações da Presidência e, em especial:

- I** – preparar a pauta das sessões plenárias juntamente com a Presidência, encaminhando as respectivas convocações;
- II** – elaborar as Atas das sessões plenárias, quando solicitado pela Presidência;
- III** – encaminhar o relatório anual das atividades do CME/SCS à Secretaria Municipal de Educação e Cultura e ao Poder Executivo Municipal;
- IV** – exercer outras atribuições pertinentes ou que decorram das deliberações do Plenário.

#### **Seção IV Das Comissões**

**Art. 41.** Para discussão e aprovação prévia das matérias e elaboração dos atos correspondentes, submetidos ao Plenário, o CME/SCS tem as seguintes comissões permanentes:

- I** – Comissão de Educação Infantil;
- II** – Comissão de Ensino Fundamental/Anos Iniciais e Educação Especial;
- III** – Comissão de Ensino Fundamental/Anos Finais;
- IV** – Comissão de Educação de Jovens e Adultos;
- V** – Comissão de Educação Profissional;
- VI** – Comissão de Convênios.

§1º Podem ser constituídas comissões especiais para o estudo de assuntos específicos que, na conclusão do trabalho, ficam automaticamente dissolvidas.

§2º Cada conselheiro, representante titular, deverá participar de, pelo menos, uma comissão.

**Art. 42.** As comissões permanentes são compostas por, no mínimo, 03 (três) membros, e, no máximo, de 05 (cinco), sendo constituídas no início de cada ano.

§1º Fica automaticamente impedida de emitir atos a comissão que não mantiver a composição mínima.

§2º A composição das Comissões deve ser alterada, a qualquer tempo, quando houver necessidade de complementação do número mínimo de Conselheiros em cada Comissão.

§3º A composição das Comissões pode ser alterada, a qualquer tempo, em razão do trabalho ou em função do interesse do Conselheiro, a ser avaliado pelo Plenário.

§4º As comissões permanentes e especiais reunir-se-ão com maioria absoluta, como quorum mínimo, periodicidade a ser definida em Plenário.

§5º As comissões escolhem anualmente o seu coordenador.

§6º O conselheiro nomeado durante o ano em curso exerce as suas atribuições na comissão integrada por seu antecessor, salvo deliberação diversa do Plenário.

§7º Na composição das Comissões Permanentes deve obrigatoriamente ser utilizado como

critério prioritário a distribuição dos representantes de uma mesma entidade/órgão em diferentes comissões.

**§8º** Sempre que houver conveniência, pode se realizar reuniões conjuntas de duas ou mais comissões.

**§9º** Qualquer conselheiro pode participar, sem direito a voto, nos trabalhos das comissões de que não seja membro.

**§11.** Cabe à comissão escolher a relatoria das matérias a ela submetidas.

**Art. 43.** São atribuições dos Coordenadores das Comissões:

- I** – receber os processos do CME/SCS;
- II** – sugerir o cronograma e coordenar os trabalhos da Comissão;
- III** – cumprir e fazer cumprir os prazos dos encaminhamentos do CME/SCS;
- IV** – ser o interlocutor da comissão junto à Presidência do CME/SCS;
- V** – participar de reunião de coordenadores de comissão, quando houver, por convocação do Presidente do CME/SCS ou solicitação de um dos coordenadores;
- VI** – visitar, deliberar e emitir parecer;
- VII** – elaborar roteiro de orientação para autorização, funcionamento, extinção e cessamento de atividades de escolas, centros e/ou núcleos;
- VIII** – fazer visitas de fiscalização, bem como de denúncias.

**Art. 44.** Compete ao relator apresentar seu posicionamento à comissão dentro de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento do expediente, salvo se outro prazo for fixado pela Presidência.

**Art. 45.** Podem ser convidados a comparecer às reuniões, autoridades, especialistas ou grupos de pessoas ligadas ao assunto em questão, a fim de participar da discussão da matéria em pauta.

#### **Seção VI**

##### **Serviços de Assessoramento Técnico e Administrativo**

**Art. 46.** O Conselho dispõe de assessoria técnica e administrativa para os serviços administrativos e de assessoramento, supervisionados pelo Presidente e/ou Vice-Presidentes eleitos.

**Art. 47.** Compete aos membros do serviço administrativo:

- I** – comparecer às sessões plenárias e elaborar as respectivas Atas;
- II** – secretariar as reuniões do Conselho e das comissões;
- III** – receber, preparar, expedir e arquivar os documentos e a correspondência;
- IV** – executar atividades relativas à divulgação, comunicação e material;
- V** – praticar os demais atos pertinentes ao serviço.

**Art. 48.** Compete à assessoria técnica:

- I** – elaborar informações sobre os processos a serem examinados pelas comissões;
- II** – produzir minutas de pareceres quando solicitado;
- III** – examinar as questões pedagógicas e jurídicas que lhes forem encaminhadas;
- IV** – realizar estudos de interesse do Conselho;
- V** – prestar assessoramento ao Presidente, às comissões e aos conselheiros, no exercício de suas funções;
- VI** – realizar outras tarefas pertinentes.

#### **CAPÍTULO VII**

##### **Dos Atos Normativos**

**Art. 49.** Os atos normativos, propostos pelas comissões e aprovados pelo Plenário tomam a forma de parecer, resolução, certificação ou indicação e serão assinados pelo Presidente.

**§1º** Resolução é o ato decorrente de parecer, pelo qual o Conselho normatiza matéria de sua competência.

§2º Parecer é o ato pelo qual a Plenária pronuncia-se sobre matéria submetida ao CME/SCS e propõe medidas com vistas à expansão e melhoria do ensino.

§3º Certificação é o ato pelo qual o Conselho emite o certificado.

§4º Indicação é o ato pelo qual o Conselho indica medidas, recomenda e/ou orienta matérias referentes a Educação.

#### **CAPÍTULO VIII**

##### **Do Encaminhamento do Processo**

**Art. 50.** Os processos que encaminham autorização de funcionamento, extinção e cessamento de atividades de escolas, centros e/ou núcleos devem incluir os seguintes documentos:

I – ofício da Entidade Mantenedora solicitante;

II – documentação conforme roteiro específico emitido pelo Conselho.

**Art. 51.** A tramitação do processo se efetiva conforme cronograma e orientações estabelecidas pelo CME/SCS.

#### **CAPÍTULO IX**

##### **Das Disposições Gerais e Transitórias**

**Art. 52.** O recesso anual do CME/SCS é de 30 (trinta) dias.

**Art. 53.** O comparecimento dos Conselheiros às reuniões Plenárias e às de Comissão é comprovado pela assinatura em livro próprio e planilha de controle das presenças.

**Art. 54.** A destituição do Presidente e/ou Vice-Presidentes só se dará por descumprimento de suas funções, pelo voto de dois terços dos Conselheiros, em sessão Plenária convocada para este fim, na qual os mesmos têm direito de apresentar defesa.

**Art. 55.** Depende do voto de 2/3 (dois terços) dos Conselheiros, em sessão Plenária convocada para este fim, a aprovação de propostas de alteração deste Regimento.

**Art. 56.** Um terço dos membros do Conselho Municipal de Educação terão findo seu mandato, por indicação dos pares, após 02 (dois) anos de exercício, enquanto os demais Conselheiros, constituindo os 2/3 (dois terços) dos membros do CME/SCS terminam seu mandato após 04 (quatro) anos de mandato, considerando renovação de um e dois terços dos Conselheiros a cada 02 (dois) anos, prevista no Artigo 3º deste Regimento.

**Art. 57.** As dúvidas que surgirem na aplicação deste Regimento são resolvidas pelo Plenário do Conselho, que também decide os casos omissos, registrados em Ata.

**ANEXO II – Termo de aprovação do Comitê de Ética - UNISC**



## PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

### DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

**Título da Pesquisa:** O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTA CRUZ DO SUL: UMA ANÁLISE DO SEU PROCEDIMENTO INTERNO A PARTIR DA PERSPECTIVA DA TEORIA PROCEDIMENTAL HABERMASIANA DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA

**Pesquisador:** ROBERTA DE MOURA ERTEL

**Área Temática:**

**Versão:** 3

**CAAE:** 15184119.0.0000.5343

**Instituição Proponente:** Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

### DADOS DO PARECER

**Número do Parecer:** 3.416.977

#### **Apresentação do Projeto:**

Projeto em terceira versão.

Porque atendidas de forma correta e adequada as pendências apontadas quando das versões anteriores, projeto aprovado e em condições de ser executado conforme documentos anexados à Plataforma Brasil e validados pelo CEP-UNISC.

#### **Objetivo da Pesquisa:**

Projeto em terceira versão.

Porque atendidas de forma correta e adequada as pendências apontadas quando das versões anteriores, projeto aprovado e em condições de ser executado conforme documentos anexados à Plataforma Brasil e validados pelo CEP-UNISC.

#### **Avaliação dos Riscos e Benefícios:**

Projeto em terceira versão.

Porque atendidas de forma correta e adequada as pendências apontadas quando das versões anteriores, projeto aprovado e em condições de ser executado conforme documentos anexados à Plataforma Brasil e validados pelo CEP-UNISC.

#### **Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:**

Projeto em terceira versão.

**Endereço:** Av. Independência, nº 2293 -Bloco 13, sala 1306  
**Bairro:** Univeritário **CEP:** 96.815-900  
**UF:** RS **Município:** SANTA CRUZ DO SUL  
**Telefone:** (51)3717-7680 **E-mail:** cep@unisc.br



Continuação do Parecer: 5.416.577

Porque atendidas de forma correta e adequada as pendências apontadas quando das versões anteriores, projeto aprovado e em condições de ser executado conforme documentos anexados à Plataforma Brasil e validados pelo CEP-UNISC.

**Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

Projeto em terceira versão.

Porque atendidas de forma correta e adequada as pendências apontadas quando das versões anteriores, projeto aprovado e em condições de ser executado conforme documentos anexados à Plataforma Brasil e validados pelo CEP-UNISC.

**Recomendações:**

Projeto em terceira versão.

Porque atendidas de forma correta e adequada as pendências apontadas quando das versões anteriores, projeto aprovado e em condições de ser executado conforme documentos anexados à Plataforma Brasil e validados pelo CEP-UNISC.

**Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

Projeto em terceira versão.

Porque atendidas de forma correta e adequada as pendências apontadas quando das versões anteriores, projeto aprovado e em condições de ser executado conforme documentos anexados à Plataforma Brasil e validados pelo CEP-UNISC.

**Considerações Finais a critério do CEP:**

Projeto em terceira versão.

Porque atendidas de forma correta e adequada as pendências apontadas quando das versões anteriores, projeto aprovado e em condições de ser executado conforme documentos anexados à Plataforma Brasil e validados pelo CEP-UNISC.

**Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:**

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB INFORMAÇÕES BÁSICAS DO PROJETO 1372956.pdf	26/06/2019 16:37:05		Aceito
Outros	respostapendencia.pdf	26/06/2019 16:36:31	ROBERTA DE MOURA ERTEL	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	projetoROBERTAok.pdf	26/06/2019 16:35:42	ROBERTA DE MOURA ERTEL	Aceito

Endereço: Av. Independência, nº 2293 -Bloco 13, sala 1306

Bairro: Universitário CEP: 96.815-900

UF: RS Município: SANTA CRUZ DO SUL

Telefone: (51)3717-7680

E-mail: cep@unisc.br



Continuação do Parecer: 5.416.877

Outros	cartapendencia.pdf	18/06/2019 16:32:21	ROBERTA DE MOURA ERTEL	Aceito
Outros	termoCONSENTIMENTO.pdf	17/06/2019 16:06:15	ROBERTA DE MOURA ERTEL	Aceito
Orçamento	orcamento12.pdf	06/06/2019 11:01:37	ROBERTA DE MOURA ERTEL	Aceito
Outros	EntrevistaSemiestruturada.pdf	06/06/2019 10:53:57	ROBERTA DE MOURA ERTEL	Aceito
Declaração de Pesquisadores	cartaapresentacao.pdf	06/06/2019 10:37:03	ROBERTA DE MOURA ERTEL	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TermodeAceite.pdf	06/06/2019 10:23:40	ROBERTA DE MOURA ERTEL	Aceito
Folha de Rosto	Reitora.pdf	06/06/2019 10:22:53	ROBERTA DE MOURA ERTEL	Aceito

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

SANTA CRUZ DO SUL, 26 de Junho de 2019

---

**Assinado por:**  
**Renato Nunes**  
**(Coordenador(a))**

**Endereço:** Av. Independência, nº 2293 -Bloco 13, sala 1306  
**Bairro:** Universitário **CEP:** 96.815-900  
**UF:** RS **Município:** SANTA CRUZ DO SUL  
**Telefone:** (51)3717-7680 **E-mail:** cep@unisc.br

**ANEXO III – Carta de Aceite**

Santa Cruz do Sul, 30 de maio de 2019.

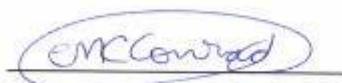
Ao Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade de Santa Cruz do Sul, CEP-UNISC

Prezados Senhores,

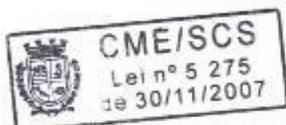
Declaramos para os devidos fins conhecer o projeto de pesquisa intitulado: "O Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul: uma análise do seu procedimento interno a partir da perspectiva da teoria procedimental habermasiana de democracia deliberativa", desenvolvido pelo(a) acadêmico(a) Roberta de Moura Ertel do Curso de Mestrado em Direito, da Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC, sob a orientação do(a) professor(a) Rogério Gesta Leal, bem como os objetivos e a metodologia da pesquisa e autorizamos o desenvolvimento no(a) Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul/RS.

Informamos concordar com o parecer ético que será emitido pelo CEP-UNISC, conhecer e cumprir as Resoluções do CNS 466/12 e 510/2016 e demais Resoluções Éticas Brasileiras. Esta instituição está ciente das suas corresponsabilidades como instituição coparticipante do presente projeto de pesquisa e no seu compromisso do resguardo da segurança e bem estar dos sujeitos de pesquisa nela recrutados, dispoindo de infraestrutura necessária para tanto.

Atenciosamente,



Assinatura e carimbo (ou dados funcionais) do responsável institucional (legíveis)



Ma. Cristina S. Conrad  
Pres. Conselho Municipal  
de Educação  
Lei Mun. nº 5.275/2007

**ANEXO IV – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)**

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

**O Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul: uma análise do seu procedimento interno a partir da perspectiva da teoria procedimental habermasiana de democracia deliberativa**

**Prezado senhor/Prezada senhora**

O/A senhor/a está sendo convidado/a para participar como voluntário do projeto de pesquisa intitulado "O Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul: uma análise do seu procedimento interno a partir da perspectiva da teoria procedimental habermasiana de democracia deliberativa". Esse projeto é desenvolvido por estudantes e professores do Curso de Mestrado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC, e é importante porque pretende analisar as práticas democrático-deliberativas existentes no Conselho Municipal de Educação, sendo este um órgão propício para desenvolvimento de uma aproximação e participação política da sociedade civil na tomada de decisões. Para que isso se concretize, o senhor/a será contatado/a pela pesquisadora para participar de uma entrevista a qual possibilita analisar a participação dos representantes da sociedade civil na tomada de decisões do Conselho Municipal, por meio de práticas deliberativas, a partir da perspectiva da teoria procedimental habermasiana, sendo necessário em torno de 20 minutos para coleta das informações. Nessa condição, é possível que alguns desconfortos aconteçam, como é o caso, por exemplo, de constrangimento do entrevistado em falar sobre a sua opinião quanto ao exercício das práticas deliberativas no Conselho, ou desconforto em responder às perguntas relacionadas a sua participação como membro do Conselho Municipal de Educação. Por outro lado, se o senhor/a aceitar participar dessa pesquisa, benefícios futuros para a área da gestão democrática da educação poderão acontecer, tais como: sugestões para se repensar a formulação das reuniões ordinárias do Conselho Municipal, fomentando cada vez mais a participação democrática da sociedade, a fim de melhorar ainda mais a gestão da educação municipal. Para participar dessa pesquisa o senhor/a não terá nenhuma despesa com transporte, alimentação, exames, materiais a serem utilizados ou despesas de qualquer natureza.

Pelo presente Termo de Consentimento Livre e Esclarecido eu, \_\_\_\_\_ declaro que autorizo a minha participação neste projeto de pesquisa, pois fui informado/a, de forma clara e detalhada, livre de qualquer forma de constrangimento e coerção, dos objetivos, da justificativa e dos procedimentos que serei submetido, dos riscos, desconfortos e benefícios, assim como das alternativas às quais poderia ser submetido, todos acima listados. Ademais, declaro que, quando for o caso, autorizo a utilização de minha imagem e voz de forma gratuita pelo pesquisador, em quaisquer meios de comunicação, para fins de publicação e divulgação da pesquisa, desde que eu não possa ser identificado através desses instrumentos (imagem e voz).

Fui, igualmente, informado/a:

- a) da garantia de receber resposta a qualquer pergunta ou esclarecimento a qualquer dúvida acerca dos procedimentos, riscos, benefícios e outros assuntos relacionados com a pesquisa;
- b) da liberdade de retirar meu consentimento, a qualquer momento, e deixar de participar do estudo, sem que isto traga prejuízo à continuação de meu cuidado e tratamento;
- c) da garantia de que não serei identificado quando da divulgação dos resultados e que as informações obtidas serão utilizadas apenas para fins científicos vinculados ao presente projeto de pesquisa;
- d) do compromisso de proporcionar informação atualizada obtida durante o estudo, ainda que esta possa afetar a minha vontade em continuar participando;
- e) da disponibilidade de tratamento médico e indenização, conforme estabelece a legislação, caso existam danos a minha saúde, diretamente causados por esta pesquisa; e,
- f) de que se existirem gastos para minha participação nessa pesquisa, esses serão absorvidos pelo orçamento da pesquisa.

O pesquisador responsável por este Projeto de Pesquisa é Roberta de Moura Ertel (Fone 99722-0668).

O presente documento foi assinado em duas vias de igual teor, ficando uma com o voluntário da pesquisa ou seu representante legal e outra com o pesquisador responsável.

O Comitê de Ética em Pesquisa responsável pela apreciação do projeto pode ser consultado, para fins de esclarecimento, através do telefone: (051) 3717- 7680.

Local: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Nome e assinatura do voluntário

\_\_\_\_\_  
Nome e assinatura do responsável pela  
apresentação desse Termo de Consentimento

**ANEXO V – Atas de reuniões do Conselho Municipal de Santa Cruz do Sul  
ocorridas de maio de 2018 a maio de 2019**



## Conselho Municipal de Educação – CME/SCS

Rua Coronel Oscar Jost, 1551 – Sala 205 – CEP 96.815-713

Santa Cruz do Sul/RS

Tel. (51) 3715-2446 – Ramal 8427

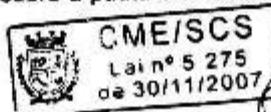
E-mail [cme.educacao@santacruz.rs.gov.br](mailto:cme.educacao@santacruz.rs.gov.br)

### CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTACRUZ DO SUL

#### CME/SCS

#### ATA DA REUNIÃO ORDINÁRIA Nº 03/2018

Aos catorze dias do mês de maio de dois mil e dezoito realizou-se a reunião ordinária do Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul – CME/SCS, na sala 205 do CME, com a participação dos seguintes conselheiros: Maria Cristina Sandim Conrad, representante do Executivo; Daniela Laner, representante do Ensino Profissionalizante; Maristela Possamai Fortuna representante do SINEPE/RS; Cláudia F. Reichert, representante da SMS; Juliana Kist, representante da Rede Criança; Paula Füst Moraes, representante do Executivo; Sayonara Farias, representante do Executivo-EMEFs; Maria Liege de Oliveira, representante do Executivo; Liane Dittberner, representante da SEPOP; Carla de Fraga, representante do Executivo - EJA; Cláudia Jordan, representante do Executivo-EMEFs. Justificaram suas faltas: Elizani Kaizer, representante do SINPRO/RS; Vanessa Manfio, representante dos CPMs; André Schmidt, representante dos Conselhos Escolares; Mônica Malacarne, representante do Ensino Superior; a 6ª CRE enviou Lisete Nascimento como convidada; Carmen Halmenschlager, representante do SINPROM; e Rejane Henn, representante do CPERS/Sindicato. Após a verificação do quórum, a Presidente Maria Cristina iniciou a reunião plenária agradecendo a presença de todos, se apresentou, e solicitou que fizessem o mesmo, devido a presença da nova representante da AACE Sílvia Eunice Helfer Bizarro, em substituição a Marta Juruena, que foi nomeada pela Portaria nº 24.950/2018. Após as apresentações de cada conselheiro, solicitou aos presentes que não puderam comparecer, que avisem com antecedência para que se possa avisar o suplente, e colocou para votação a Ata da Reunião Ordinária nº 02/2018, que foi aprovada por unanimidade pelos presentes, com correções ortográficas já enviadas pelas conselheiras Paula e Liege. A presidente Maria Cristina falou sobre a pauta da reunião, colocando o assunto



da aprovação do Parecer de Autorização de Funcionamento e aprovação do Regimento Escolar da EEI Aquarela de Danúbia Paz Lopes – ME, que possui TAC na Promotoria de Justiça há bastante tempo, conseguiu se adequar na estrutura física da escola, assim como na organização pedagógica e com a documentação completa, sendo assim, a Comissão de Educação Infantil a considerou apta para aprovação; passando a palavra para as integrantes desta comissão, ao qual a conselheira Paula falou que o regimento escolar da escola teve poucas correções que já foram feitas e com rapidez; considerou o espaço e pátio muito bons durante a fiscalização e a direção da escola conseguiu adequar-se neste ano com rapidez. Após, a presidente colocou o Parecer de Autorização de Funcionamento para aprovação, ao que os conselheiros presentes aprovaram por unanimidade, e seguirá cópia para a Promotoria de Justiça. A presidente agradeceu imensamente à SEE por permitir aos conselheiros e à secretária do CME fazerem horas extras à noite por causa da demanda deste Conselho e da Promotoria de Justiça. A conselheira Liege falou que várias escolas estiveram presentes nas noites trabalhadas devido ao horário, agilizando assim a aprovação de autorização de funcionamento de algumas escolas. A presidente retirou de pauta o parecer de autorização de funcionamento de uma escola de educação infantil devido a não ter até o presente momento o alvará de Saúde, falou que assim que a referida escola obtiver este alvará, e estiver com o processo de credenciamento regularizado será levado à pauta, podendo convocar uma reunião extraordinária, se for necessário. A presidente relatou sobre a audiência pública da BNCC do ensino médio, ocorrido em Florianópolis no dia 11 de maio, do qual participou enquanto UNCME, como vice-coordenadora estadual e também esteve presente a coordenadora estadual Fabiane Bitelo Pedro. A presidente falou da transferência da pré-escola, que foi pauta no ano passado, quando a Câmara de Vereadores levou para a tribuna o assunto. Fez o relato de que este Conselho, através da coordenadora de Legislação e Normas, a própria presidente e a secretária foram verificar "in loco" a organização e situação das EMEF Bom Jesus, que receberia alunos oriundos da EMEI Paraíso Infantil e na EMEF Luiz Schroeder, que receberia alunos oriundos da EMEI Pingo de Gente, em turmas de pré-escola de 5 anos. Na ocasião, foi constatado que as escolas possuíam ótima infraestrutura, e foi confeccionado um relatório com fotos, que



foi enviado para a Promotoria de Justiça e SEE. Lembrou que este Conselho assumiu o compromisso de fiscalizar o mais breve possível as escolas em questão, mas não houve possibilidade nos meses de março e abril, devido a outras urgências e demandas, e no mês de maio já iniciaram as fiscalizações. Foi realizado a fiscalização na EMEF Bom Jesus e na tarde do dia desta reunião haverá a fiscalização na EMEF Luiz Schroeder; será feito um relatório pela Comissão de Educação Infantil e enviado para a SEE, Promotoria de Justiça e Câmara de Vereadores, o qual será entregue em mãos. Falou que o relatório será enviado por e-mail aos conselheiros para que seja apreciado e aprovado. A conselheira e coordenadora da Comissão de Educação Infantil Cláudia Reichert relatou sobre a fiscalização realizada neste ano na EMEF Bom Jesus, dizendo que conversou muito com os alunos da pré-escola para saber se estavam felizes com a nova escola, ao que disseram que "sim, porque agora estão indo no colégio", se sentindo importantes com a convivência com crianças maiores. Falou que as 4 turmas tem exatamente 20 alunos cada; possuem horários separados para o refeitório, biblioteca e praça; têm livros também na sala de aula; os banheiros e bebedouros possuem tablados para os alunos menores. A conselheira Liege falou que a professora da pré-escola acompanhou a transferência de turma para a EMEF Bom Jesus, e algumas turmas possuem crianças que vieram da EMEI e outras não. A conselheira Sayonara falou que já passou por esta experiência de oferecer pré-escola na EMEF onde é diretora, observando que houve um período de adaptação da escola, direção e professores, além do espaço físico e horários diferenciados, que foi positivo e de construção, juntamente com os pais e suporte da SEE, e todos sentiram a diferença positiva; aproveitou para elogiar a central de vagas da SEE que está mudando e reestruturando as escolas. A conselheira Cláudia Reichert falou da insegurança de pais, pois os alunos vieram de uma escola, onde seus filhos eram os maiores e foram para uma escola onde são os menores, ao que a conselheira Paula falou que da passagem para o 5º ano também acontece isso, mas todos se adaptam. Após o relato, este foi posto para votação, aprovado por unanimidade. A presidente lembrou que há municípios que aprovam escolas sem nunca ter feito nenhuma fiscalização "in loco", e que neste Conselho não acontecerá, pois considera importantíssimo a verificação de toda a estrutura das escolas. A presidente falou a respeito da



diferentes ritmos. Falou também que irão trabalhar com a saúde do professor. A presidente falou que os professores precisam ensinar e aprender a modalidade de EJA, e lembrou que na sua fala durante a Jornada pedagógica da SEE falou que os professores precisam se desacomodar para ensinar e trabalhar com jovens e adultos. Carla falou também que possuem uma excelente estrutura física com sala e mobiliário padronizado, porque o ambiente também aumenta a autoestima de todos, e lembrou que num futuro próximo o núcleo será transferido para um prédio com ótima localização, o que também é importante para que os alunos permaneçam na escola. A convidada Lisete da 6ª CRE perguntou quantos alunos cada turma tem, ao que lhe foi respondido que pelo tamanho da sala, a capacidade é de 35 alunos. A presidente Maria Cristina parabenizou a coordenadora do CEMEJA e seu relevante trabalho e falou que se houver remodelação deste prédio como centro administrativo, este Conselho não deve ficar no meio da SEE, pois é um órgão autônomo. A presidente leu o ofício do MP, sobre o I Seminário Regional da Educação, convidou a todos para participarem no dia 5 de junho na UNISC, que tem por objetivo um estímulo ao debate. Leu também ofício do SINPROM, que solicita um parecer deste Conselho sobre o "projeto da educação infantil" da SEE, ao que lhe foi enviado resposta por meio de ofício e relatório das comissões, de que não houve nenhum parecer emitido pelo CME. Agradeceu a presença de todos e encerrou a reunião plenária. E, para constar, lavrou-se a presente Ata, que vai assinada pela Presidente do CME Maria Cristina Sandim Conrad e pela Vice-Presidente do CME/SCS – Cláudia Fabiana Reichert Alonso, sendo que as assinaturas dos demais presentes na reunião constam na planilha lista de presenças do CME/SCS. Santa Cruz do Sul, 14 de maio de dois mil e dezoito.



**Conselho Municipal de Educação – CME/SCS**

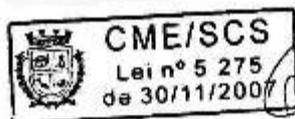
Rua Coronel Oscar Jost, 1551 – Sala 205 – CEP 96.815-713

Santa Cruz do Sul/RS

Tel. (51) 3715-2446 – Ramal 8427

E-mail [cme.educacao@santacruz.rs.gov.br](mailto:cme.educacao@santacruz.rs.gov.br)CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTACRUZ DO SULCME/SCSATA DA REUNIÃO ORDINÁRIA Nº 04/2018

Aos vinte e oito dias do mês de junho de dois mil e dezoito realizou-se a reunião ordinária do Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul – CME/SCS, no Plenário da Câmara de Vereadores de Santa Cruz do Sul, com o Fórum Municipal de Educação e a Comissão organizadora da CONAE/2018 – etapa municipal com a participação dos conselheiros. Consta em anexo a ata oficial do evento e respectivas assinaturas dos conselheiros presentes. Santa Cruz do Sul, 28 de junho de dois mil e dezoito.





## Conselho Municipal de Educação – CME/SCS

Rua Coronel Oscar Jost, 1551 – Sala 205 – CEP 96.815-713

Santa Cruz do Sul, RS

Tel. (51) 3715-2446 – Ramal 8427

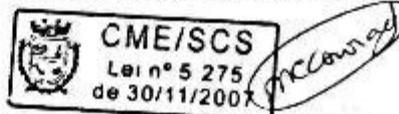
E-mail [cme.educacao@santacruz.rs.gov.br](mailto:cme.educacao@santacruz.rs.gov.br)

### CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTACRUZ DO SUL

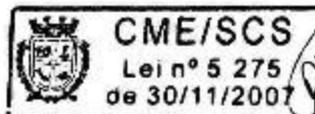
#### CME/SCS

#### ATA DA REUNIÃO ORDINÁRIA Nº 05/2018

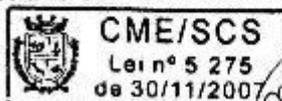
Aos dezoito dias do mês de julho de dois mil e dezoito realizou-se a reunião ordinária do Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul – CME/SCS, na sala 205 do CME, com a participação dos seguintes conselheiros: Maria Cristina Sandim Conrad, representante do Executivo; Daniela Laner, representante do Ensino Profissionalizante; Elizani Kaizer, representante do SINPRO/RS; Juliana Kist, representante da Rede Criança; Paula Fürst Moraes, representante do Executivo; Maria Liege de Oliveira, representante do Executivo; Mônica Malacarne, representante do Ensino Superior; Liane Dittberner, representante da SEPOP; Cláudia Jordan, representante do Executivo-EMEI; Cira Kaufmann, representante do CPERS/Sindicato; Sandra da Fontoura, representante do Executivo; Angela Eick, representante do Executivo; Silvia Helfer Bizarro, representante da AACE. Justificaram suas faltas: Maristela Possamai Fortuna, representante do SINEPE/RS; Cláudia F. Reichert, representante da SMS; André Schmidt, representante dos Conselhos Escolares; Carmen Halmenschlager, representante do SINPROM; Vanessa Manfio, representante dos CPMs; Helena Etges, representante da 6ª CRE; e Sayonara Farias, representante do Executivo-EMEFs que não justificou a falta. Após a verificação do quórum, a Presidente Maria Cristina iniciou a reunião plenária agradecendo a presença de todos, pediu desculpas pela troca do dia da semana da reunião mensal do CME e a transferência de data, pois é membro e participa das reuniões do Fórum Estadual de Educação que coincidem nas datas das reuniões deste Conselho e estão intensificando-se, pois no mês de agosto, nos dias 24 e 25, em Porto Alegre, ocorrerá a CONAE 2018, etapa estadual. Deu ênfase para as justificativas em caso de falta dos conselheiros, pois este Conselho presta contas internamente e ao Tribunal de Contas do Estado. A ata da reunião do



mês de maio foi posta para votação e aprovada por unanimidade pelos presentes. Foi acrescida na pauta a compra do notebook e dois arquivos de aço, prevista na verba deste Conselho; relatou que o computador, há dois meses atrás, estragou, por isso foi comprado um novo computador pela verba do Conselho e também pretende comprar um HD externo, mas que ficará para ano que vem. Devido a previsão de lei, informou sobre o aumento do espaço da secretaria deste Conselho, e que já vinha solicitando um recurso humano para a SEE, pois a servidora Rejane é agente administrativo com 40 horas semanais. Agradeceu as conselheiras Liege e Ângela pelo trabalho que realizaram na correção de regimentos escolares em diversas oportunidades à noite. Ressaltou a grande demanda solicitada pela Promotoria de Justiça, responsável pela região do Vale do Rio Pardo, devido a apontamentos do TCE em que pediram para ser atuante no que se refere à estrutura, ao financeiro e ao humano dentro dos CMEs. Apresentou a servidora Rosimar Limberger que está no CME faz 15 dias como apoio técnico pedagógico, cedida 40 horas, conforme previsto em legislação; que irá acompanhar as comissões de fiscalização, corrigir atas, entre outros. Maria Cristina pediu a aprovação dos conselheiros, momento em que ninguém se manifestou contrariamente. Rosimar Limberger se apresentou como convidada de Maria Cristina para trabalhar no CME, momento em que a presidente esclareceu que escolheu os servidores por causa do perfil para trabalhar neste Conselho. A presidente colocou em votação o Parecer que credencia e autoriza o funcionamento da EEI Pequeno Artista, ao que a conselheira Elizani falou que a escola melhorou bastante, apontando aspectos positivos, pois anteriormente faltava organização. Liege elogiou o regimento escolar, que estava muito bem estruturado e organizado, que a diretora mostrou-se disposta durante a construção deste. Maria Cristina parabenizou a Comissão de Legislação e Normas; o Parecer foi aprovado por unanimidade. Falou da CONAE Estadual, que irá ser realizada nos dias 24 e 25 de agosto na OSPA, os delegados deverão ser inscritos até dia 30 de julho pela página SEDUC, inscrição esta que já foi feita pela Rejane para não perder o prazo. Aproveitou o momento para agradecer a participação de todos na Conferência Municipal de Educação, onde foram eleitos doze delegados e dois suplentes e a princípio deverá ter financiamento de transporte aos mesmos. Falou que em novembro se dará a



Conferência Nacional em Brasília, e se o RS conseguir "fazer o tema" em agosto será meio caminho andado; foi sugerido Augusto Cury para fazer a abertura. A conselheira Juliana Kist relatou sobre sua participação no Fórum Municipal como aspecto positivo, comentando da fala eloquente de Fabiane Bitelo. Maria Cristina elogiou a conselheira Juliana Kist pela iniciativa; colocou que havia comentado com a secretária que se houvesse cinco pessoas no fórum é considerável, visto que uma boa representação é o que importa, agradecendo novamente a todos que participaram. Explicou sobre a BNCC, que está na fase em que os estados fazem currículo referência, e a orientação é que deve estar pronta neste ano, a SEE deve dialogar com os privados e públicos, que deve ser currículo do território municipal. Falou da audiência em Florianópolis – do Ensino Médio que contempla as Áreas de Linguagem e Matemática, não deixar as outras áreas do conhecimento como área diversificada; contra questão, discutida na UNCME, que devemos ter claro que Currículo Referencial é do território e o Plano de Estudos e Regimento Escolar serão construídos ano que vem; devemos ir orientando e viabilizando este movimento; sabe também que esta base para chegar no conselho até aprova se tiver audiência pública aprovando, pois no monitoramento fala disto. Cira Kaufmann falou que se preocupa, pois meio ano é pouco para isso. Maria Cristina comentou que para a próxima reunião será convidada a equipe da SEE que está trabalhando nisso e representante da 6ª CRE para fazer acertos. Enquanto UNCME – municipalização do ensino fundamental, o regime de colaboração; convidou o SEDUC, FAMURS e UNCME- coordenador Fraga/SEDUC. Colocou que não é político, termo assinado pelo governador e prefeito, uma questão de gestores. FAMURS – prefeitos pensam em FUNDEB; UNCME – não é só prédio, em que a maioria é precária, mas sim uma questão da proposta pedagógica, do regimento; principalmente, a questão da educação infantil, valorizando em primeiro lugar a pré-escola e 50% da educação infantil, enquanto conselho estará de olho, pois, todo município que fizer este movimento, terá que trabalhar com isto. Conversou com a secretária deste município, que no momento não tem nenhuma tratativa e nenhuma escola, não tem interesse, a prioridade do município é de atender esta demanda. Deve estar claro no papel, não só o termo de espaço físico. A presidente falou que para fechar uma escola da zona rural deve haver audiência com a comunidade.



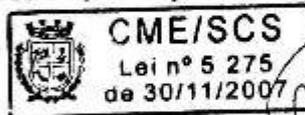
Cira expôs a preocupação em que teve um período que muitas escolas de ensino fundamental "acordavam" municipais da noite para o dia, colocando como exemplo a escola de São José da Reserva em Santa Cruz do Sul; explicando que o prédio de escola quando fecha dificilmente é ocupado novamente. Maria Cristina expôs a ideia de que se o FUNDEB não enviar verbas para a educação infantil, ficará inviável, ao que a conselheira Sandra questionou se municípios têm interesse na municipalização das escolas. Maria Cristina então explanou que o FUNDEB é questão de dinheiro, tem que atender a tudo, que os municípios devem ter um olhar, pensar, parar; pois quantas escolas do estado que não têm recurso e nem espaço suficiente; cabe a nós, enquanto Conselho alertar, relato do Grupo de Estudos e Debates Permanentes. Falou que recebeu da Comissão de Monitoramento um ofício com nova legislação, momento em que chamou a secretária da SEE e a servidora Mara, responsável pelo Monitoramento, dizendo que não entendeu o ofício recebido, e colocou que este Conselho não iria participar deste relatório, se não tivesse participação desde o edital. Disse que todo o processo de avaliação que tiver fiscalização in loco, estará participando. Questionou se mais algum conselheiro gostaria de participar desta Comissão de Monitoramento, ao que não houve manifestação. Enfatizou que todo relatório será colocado neste Conselho para aprovação, anteriormente pela Comissão Permanente de Convênios. A conselheira Sandra questionou sobre sua possibilidade de participação na Comissão de Monitoramento, mas tem dúvidas a respeito, pois representaria o setor pedagógico da SEE ou como conselheira. Maria Cristina falou que havia combinado com a Promotora a respeito das turmas de pré-escola transferidas para as EMEFs e pediu à Comissão da Educação Infantil para que se reunisse e fizesse avaliação com fiscalização "in loco", enviando relatório posteriormente. Falou que solicitou, via ofício à SEE, sobre a formação dos professores de pré-escola. Falou sobre a "Proposta de Trabalho Pedagógico na etapa da Educação Infantil – nível creche de 0 a 3 anos" da SEE nas EMEIs, que após perceber que as entrevistas dadas tiverem seu teor e palavras distorcidas não daria mais entrevistas. Sobre esse assunto ficou sabendo através da mídia, que a Promotora faria uma consulta ao CNE, enquanto Sistema de Ensino, que somos, ficou constrangedor, enquanto conselho; pois deveria ter sido feito a consulta ao CME/SCS e CNE. Falou que



após recebeu ofício da SEE para nosso conhecimento; sendo assim decidiu fazer uma consulta à UNCME através de um ofício questionando a validade do ofício do CNE como norma, e encaminhou a resposta da entidade para a SEE. Maria Cristina falou que enquanto CME, devem ser feitas fiscalizações e relatórios, que o CNE errou, deveria ter reportado que Santa Cruz do Sul tem Sistema próprio de Educação. O CNE se manifestou, via ofício, enquanto o CME não se manifestou, visto que ajudamos no sentido de melhorar a educação. Encaminhamos relatórios de duas escolas – EMEF Luiz Schroeder e EMEF Bom Jesus, sobre as turmas de pré-escolas para a Câmara de Vereadores e Promotoria de Justiça, e que deveriam ter lido em tribuna. Enquanto UNCME, foi encaminhado ofício orientando entrarem no site sobre o material da BNCC. Informou que ao Promotoria de Justiça intimou este Conselho para o dia 24 de julho a respeito da Associação Cantinho Feliz, quando apresentou as atas feitas com a presidente da entidade; da Matriz de Linha Santa Cruz, Pinheiral e Centro; ao que relatou que a de Pinheiral foi chamada através de um ofício, em que foi feita a convocação, momento em que a diretora estava em licença saúde; sendo assim, foi feita ata, caso não houvesse professor, seria encaminhada para a promotora. Falou que enquanto Presidente deste Conselho, não admite ter somente uma professora, que está grávida e não vai retornar; a diretora enviou ofício dizendo que tinha concordado; ela foi notificada pela Promotoria de Justiça e compareceu na audiência. Maria Cristina colocou que escola que é escola tem que ter professor, enviando desta forma, ofício para a SEE pedindo cancelamento provisório de matrículas, ou seja, da secretaria não abrir novas matrículas; encaminhou para a promotora também. A diretora recebeu notificação, e falou que os pais não queriam colaborar com o CPM. Cira questionou se a escola se sustenta com repasse do município, ao que Maria Cristina respondeu que sim, e se a escola de Pinheiral não se regularizar, será retirada sua autorização de funcionamento. Maria Cristina expôs a situação da Cantinho Feliz localizada no Centro, onde ela e Cláudia Reichert, foram até o local, se identificou enquanto presidente do CME, falou para a diretora da denúncia da placa, que não tinha documentos no CME, ao que foi respondido que já tinha feito pedido; relatou que entrou em contato com a Secretaria Municipal de Saúde, e pediu para a vigilância sanitária realizar fiscalização, pois possuem no local uma



mega estrutura; após deu prazo de 15 dias, quando deram entrada na documentação no CME e está em processo de autorização, também com poucos professores. A conselheira Juliana Kist falou do incômodo que sente como escola que tem tudo certo dentro da legislação, enquanto outra escola abre e diz que está se adequando. Maria Cristina diz que o Conselho não pode fechar nenhum estabelecimento, mas encaminha para a promotora, agiliza com a Secretaria da Fazenda que tem poder de lacrar; e das 4 escolas que possuíam TAC, uma fechou, 2 regularizaram e outra ainda está em processo. Maria Cristina divulgou que o Centro Marista está convidando para a Jornada Pedagógica nos dias 19 e 20 de julho, que será bem interessante; também falou sobre a reunião que terá no dia 17 de julho com o COMPIR, e, conforme o que for conversado, repassará a este conselho. Lembrou que não podemos permitir bullying, homofobia, entre outros, no ambiente escolar e na universidade. Cira Kauffmann questionou se não caberia solicitar à Secretaria sobre trabalhar a questão afrodescendente, ao que Maria Cristina falou que está nos regimentos, conforme deliberação do conselho, e podemos pedir relato de ações da SEE, ao que a conselheira Ângela falou que a SEE envia o assunto ao COMPIR e TCE. Comentou também que, provavelmente, de 13 a 17 de agosto será o Encontro Nacional da UNDIME e recebeu 2 convites, onde ela será representante enquanto UNCME RS e Fabiane Bitello enquanto UNCME Nacional; serão abordadas várias questões, dentre elas, sala própria e recursos próprios para os CMEs, aprovado pelo TCE; Maria Cristina e Fabiane Bitelo darão suas contribuições com uma formação aos auditores a respeito do assunto. Deixou marcada a próxima reunião para dia 27 de agosto, a princípio. Agradeceu a presença de todos. Agradeceu a presença de todos e encerrou a reunião plenária. E, para constar, lavrou-se a presente Ata, que vai assinada pela Presidente do CME Maria Cristina Sandim Conrad e pela Vice-Presidente do CME/SCS – Cláudia Fabiana Reichert, sendo que as assinaturas dos demais presentes na reunião constam na planilha lista de presenças do CME/SCS. Santa Cruz do Sul, 18 de julho de dois mil e dezoito.





## Conselho Municipal de Educação – CME/SCS

Rua Coronel Oscar Jost, 1551 – Sala 205 – CEP 96.815-713

Santa Cruz do Sul/RS

Tel. (51) 3715-2446 – Ramal 8427

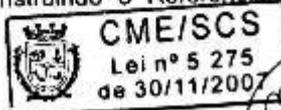
E-mail [cme.educacao@santacruz.rs.gov.br](mailto:cme.educacao@santacruz.rs.gov.br)

### CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTACRUZ DO SUL

#### CME/SCS

#### ATA DA REUNIÃO ORDINÁRIA Nº 06/2018

Aos vinte e sete dias do mês de agosto de dois mil e dezoito realizou-se a reunião ordinária do Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul – CME/SCS, na sala 205 do CME, com a participação dos seguintes conselheiros: Maria Cristina Sandim Conrad, representante do Executivo; Elizani Kaizer, representante do SINPRO/RS; Juliana Kist, representante da Rede Criança; Paula Fürst Moraes, representante do Executivo; Maria Liege de Oliveira, representante do Executivo; Carla Rejane Trindade de Fraga, representante do Executivo; Mônica Malacame, representante do Ensino Superior; Liane Dittberner, representante da SEPOP; Cláudia Jordan, representante do Executivo-EMEI; Sílvia Helfer Bizarro, representante da AACE; Maristela Possamai Fortuna, representante do SINEPE/RS; Cláudia F. Reichert, representante da SMS; André Schmidt, representante dos Conselhos Escolares; Celso Joselito Ramos Santos, representante dos CPMs, eleito em assembleia devido a desistência de Vanessa Manfio; Helena Etges, representante da 6ª CRE; Sayonara Farias, representante do Executivo-EMEFs. Justificaram suas faltas: Daniela Laner, representante do Ensino Profissionalizante; Cira Kaufmann, representante do CPERS/Sindicato; Carmen Halmenschlager, representante do SINPROM. Após a verificação do quórum, a Presidente Maria Cristina iniciou a reunião plenária agradecendo a presença de todos e aproveitou o momento para dar boas-vindas ao novo representante do CPM – Celso Joselito Ramos Santos, nomeado pela Portaria nº 25.430, de 22 de agosto, que se apresentou e falou da importância dos pais na participação das atividades. Maria Cristina reforçou o pedido de justificativa aos conselheiros quando não puderem se fazer presentes nas reuniões. Falou do Referencial Curricular Gaúcho e do município, que está sendo trabalhado; UNDIME/SEDUC estão construindo o Referencial Gaúcho, onde teve sua



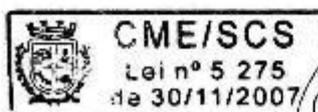
participação e da assessora técnica deste Conselho. Convidou representantes da SEE e da 6ª CRE para explanação do trabalho que está sendo desenvolvido no Currículo Referencial de Santa Cruz do Sul. Questionou a conselheira Juliana Kist, representante da Rede Criança, e a conselheira Maristela, representante da rede particular, do trabalho que está sendo realizado, enfatizando a importância de conhecer o documento para tentar fazer um trabalho em parceria no território do RS. Convidou a coordenadora pedagógica da SEE Ligia Hoppe para explanar sobre o trabalho que está sendo feito enquanto sistema, momento em que Ligia explicou que a BNCC é do território, portanto, todo documento deve ter a mesma linha, o mesmo plano de ação; para isso, foi formada uma comissão para estudar e construir o que a BNCC apresenta; Lisiane Jaeger, coordenadora da Educação Infantil, e Alex Pimentel, coordenador do Ensino Fundamental da SEE, expuseram o trabalho que está sendo realizado pela secretaria municipal. A representante da 6ª CRE, Helena Gassen Etges explicou que todos os envolvidos na educação devem estar comprometidos com a Base Nacional Comum Curricular; o espaço deve ser de construção nas nossas escolas para atender a nossa educação, relatando como os trabalhos estão andando. Maria Cristina agradeceu a contribuição e lembrou da idade corte, quando o município implantou e o Estado demorou, o que dificulta o trabalho, lembrando que a rede particular não respeita ainda; deve haver um regime de colaboração. Falou que a audiência pública em São Paulo da BNCC do ensino médio não aconteceu e as demais audiências não estão acontecendo. Helena colocou que o assunto do momento, que é a BNCC não pode ser confundido com ação partidária, que o processo está acontecendo, se houver contribuição ou não, ele continuará em andamento. Maria Cristina falou que é isso o que defendemos, e a partir do momento que normatizamos, não podemos mais questionar a validade da BNCC, portanto temos que trabalhar com o que está aprovado; o plano de trabalho de estudos cabe a nós e a rede está trabalhando. Questionou novamente a conselheira Juliana Kist sobre o trabalho que está sendo realizado na Rede Criança, ao que ela respondeu que não estão trabalhando. Maria Cristina perguntou qual era a sua sugestão enquanto conselheira, momento em que Juliana sugeriu que se trabalhe de forma conjunta. Maria Cristina falou que Ligia deixou as portas abertas da SEE para que o trabalho seja feito; questionou também a



conselheira Maristela da rede privada e a representante da 6ª CRE, Helena, ao que a última respondeu que está aguardando que venha acontecer a unificação, mas que as redes estão trabalhando na sua instituição. Maria Cristina falou da preocupação com o novo documento; todos os movimentos que estão sendo feitos e todas as redes estão convidadas a participar. Agradeceu a equipe da SEE e pediu para Juliana conversar com Liseane, sugerindo que se chame as escolas, dando ênfase ao comprometimento de cada um, esclarecendo que enquanto Conselho estamos fazendo a nossa parte. Lembrou novamente da justificativa dos conselheiros do não comparecimento com aviso de 48 horas de antecedência, por escrito. A ata do mês de julho foi posta para votação e aprovada por unanimidade. Falou do uso do whatsapp como ferramenta de trabalho, esclarecendo que no momento em que é feito algum pedido por meio deste é porque se necessita, como por exemplo, o pedido dos cadastros dos conselheiros que não estavam completos, e também de abster-se de comentários, postagem que não forem pertinentes ao CME. A partir da atualização dos dados verificou que três indicados para conselheiros não são de Santa Cruz do Sul, momento que se referiu ao art. 11 da nossa legislação, que diz que os indicados devem residir no município; enquanto Presidente iria fazer ofício, mas viu que anteriormente a sua gestão já haviam indicados que não moravam em Santa Cruz do Sul, por isso, gostaria de compartilhar com o conselho; não achou justo, porque os conselheiros fazem um ótimo trabalho e como somos colegiado, sugeriu votação para resolução do problema. A conselheira Carla falou que a alteração na lei deverá ser feita, mas neste primeiro momento do cadastro, deve colocar o endereço do trabalho, provisoriamente, até a alteração da lei. Ao que a presidente colocou para votação e foi aprovado por unanimidade pelos presentes que deverá haver alteração na legislação, constando o endereço do trabalho dos indicados. Falou sobre a rubrica deste Conselho na LDO 2019 da SEE para aquisição do HD externo, arquivos e armários, cadeiras giratórias, material de expediente, 2 tablet, serviço de aluguel da impressora. Foi colocado para votação o Parecer de Autorização do Funcionamento da EEI Brincar e Criar, que foi aprovado por unanimidade. A conselheira Paula falou que a escola já estava legalizada, já está tudo certo, inclusive está aumentando a parte estrutural. Maria Cristina agradeceu quem está fazendo fiscalização, do



na participação das atividades e o que puder colaborar, estará à disposição. Maria Cristina pediu uma breve apresentação de todos os participantes ao novo membro, reforçando da importância dos pais/CPM. Geraldo Dall'Agnese Júnior explanou sobre "Educação com Valores Humanos". Agradeceu a presença de todos e encerrou a reunião plenária. E, para constar, lavrou-se a presente Ata, que vai assinada pela Presidente do CME Maria Cristina Sandim Conrad e pela Vice-Presidente do CME/SCS – Cláudia Fabiana Reichert, sendo que as assinaturas dos demais presentes na reunião constam na planilha lista de presenças do CME/SCS. Santa Cruz do Sul, 27 de agosto de dois mil e dezoito.





## Conselho Municipal de Educação – CME/SCS

Rua Coronel Oscar Jost, 1551 – Sala 205 – CEP 96.815-713

Santa Cruz do Sul/RS

Tel. (51) 3715-2446 – Ramal 8427

E-mail [cme.educacao@santacruz.rs.gov.br](mailto:cme.educacao@santacruz.rs.gov.br)

### CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTACRUZ DO SUL

#### CME/SCS

#### ATA DA REUNIÃO ORDINÁRIA Nº 07/2018

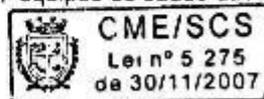
Aos vinte e nove dias do mês de outubro de dois mil e dezoito realizou-se a reunião ordinária do Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul – CME/SCS, na sala 205 do CME, com a participação dos seguintes conselheiros: Maria Cristina Sandim Conrad, representante do Executivo; Juliana Kist, representante da Rede Criança; Paula FÜRST Moraes, representante do Executivo; Maria Liege de Oliveira, representante do Executivo; Daniela Laner, representante do Ensino Profissionalizante; Mônica Malacarne, representante do Ensino Superior; Liane Dittberner, representante da SEPOP; Cláudia Jordan, representante do Executivo-EMEI's; Soní Faccin, representante da AACE; Maristela Possamai Fortuna, representante do SINEPE/RS; Cláudia F. Reichert, representante da SMS; André Schmidt, representante dos Conselhos Escolares; Celso Joselito Ramos Santos, representante dos CPMs, Sayonara Farias, representante do Executivo-EMEFs. Justificaram suas faltas: Elizani Kaizer, representante do SINPRO/RS; Helena Etges, representante da 6ª CRE; Carla Rejane Trindade de Fraga, representante do Executivo; Rejane Henn, representante do CPERS/Sindicato; Carmen Halmenschlager, representante do SINPROM. Após a verificação do quórum, a Presidente Maria Cristina iniciou a reunião plenária agradecendo a presença de todos e pediu compreensão de todos a respeito da reunião plenária do mês de setembro deste Conselho não ter ocorrido, pois muitos conselheiros estiveram presentes como delegados na CONAE Etapa estadual, além, da BNCC e outras atividades. A ata do mês de agosto foi posta para votação e aprovada por unanimidade pelos presentes. Pediu para acrescentar na pauta a fala da psicóloga Marlise Rodrigues da Secretaria Municipal de Educação, sobre o Programa Saúde nas escolas em regime de colaboração com a Secretaria de Saúde. Colocou para votação o Parecer de Autorização de



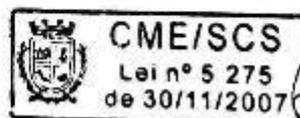
Funcionamento da EEI Hora do Recreio, nome fantasia Mamãe Coruja, quando a conselheira da Comissão de Educação Infantil Cláudia Jordan relatou que a escola realizou as adequações necessárias para aprovação, ao que a presidente relatou que esta escola teve um TAC formalizado na Promotoria de Justiça, com a presença da Vigilância Sanitária, e cumpriu as providências dentro do prazo estabelecido, ao que foi aprovado por unanimidade pelos presentes. Após colocou para votação o Parecer de Autorização de Funcionamento da Associação Cantinho Feliz, localizada na Rua Marechal Floriano, quando relatou que a escola foi denunciada a este Conselho e Promotoria de Justiça e fiscalizada diversas vezes, ao que a presidente relatou que esta escola teve um TAC formalizado na Promotoria de Justiça, com a presença da Vigilância Sanitária, e cumpriu as providências dentro do prazo estabelecido. A conselheira Cláudia Jordan falou que a escola possuía uma turma de berçário com o número de crianças acima do legal, e que a escola se adequou com a divisão das crianças em turmas menores e salas amplas e contratação de professores para cumprir a legislação, ao que foi aprovado por unanimidade pelos presentes. A presidente lembrou que as escolas são fiscalizadas por muitas ocasiões para adequar-se, antes de serem levadas a plenário, com um trabalho constante das comissões permanentes deste Conselho. Após colocou para votação o Parecer Renovação de Autorização de Funcionamento da EMEI Monte Alverne, que possui alvará de PPCI e de Vigilância Sanitária, acessibilidade e a Proposta de Trabalho Pedagógico da Mantenedora na etapa da Educação Infantil – nível creche de 0 a 3 anos, que ainda não foi julgada no âmbito judicial, e está sendo alertado que a Mantenedora deverá garantir o número de profissionais de acordo com a legislação vigente, ao que foi aprovado por unanimidade pelos presentes. Falou sobre a audiência ocorrida com a Promotoria de Justiça, a Vigilância Sanitária e este Conselho, quando foi acordado que fica proibido o uso de recipientes que contiverem materiais tóxicos ou nocivos à saúde da criança; quanto ao número de profissionais de educação que será respeitada a legislação do Conselho Municipal de Educação quanto às proporções de profissionais por aluno; na sala de repouso, para as crianças de 0 a 1 ano, deverá ter berços em número suficiente a atender todas as crianças; de 1 a 2 anos, poderá ter berços e/ou camas empilháveis; a cozinha deverá ser



exclusiva para a função e não pode acumular funções de limpeza de outras áreas da instituição, sendo que este Conselho emitiu uma orientação com a ciência da Promotoria de Justiça e Vigilância Sanitária. A presidente falou que cada órgão fiscalizará dentro de sua competência, ao que a conselheira Paula falou que isso não impede de orientarmos as escolas pedagogicamente como CME. A presidente falou que foram enviadas estas orientações, via ofício, para a Promotoria de Justiça, Vigilância Sanitária, este Conselho, as escolas de educação infantil e será enviado aos conselheiros por meio de e-mail. A presidente lembrou que a Vigilância Sanitária segue a legislação estadual, no tocante ao número de profissionais por número de aluno, e agora deverá respeitar a legislação deste conselho, pois temos um Sistema Municipal de Educação. Falou do acordado na audiência também que, quando uma escola está dependente de órgãos como a Vigilância Sanitária ou CME e tiver TAC, não será encaminhada à Promotoria de Justiça pelo não cumprimento, mas quando depende exclusivamente de medidas de sua competência e não cumprir, poderá ser acionado a Promotoria de Justiça. Lembrou que este Conselho não aprova escola sem alvará de Vigilância Sanitária e PPCI, pois considera primordial a segurança das crianças, e que se foi acordado que a profissional de limpeza não pode ser a mesma da função de merendeira, este Conselho, quando fiscalizar, também deverá estar atento a este item. Falou que no próximo ano deverá ser revisto a legislação no tocante a direção das escolas, para que a pessoa responsável pela escola na direção da mesma não acumule integralmente a função de direção e professor. Logo após passou a palavra para a psicóloga Marlise Rodrigues da Secretaria Municipal de Educação, que falou sobre o Programa de Saúde a Escola – PSE, em regime de colaboração com a Secretaria de Saúde e Assistência Social, explanando que o programa existe de 2012, a cada ano ampliando mais, independente de haver financiamento federal ou não. A adesão do ciclo 2017-18 expandiu o Programa em 337%, ou seja, triplicou a cobertura e envolvimento das equipes de saúde da Atenção Básica. Cobriu todas as escolas da rede municipal, sendo 20 EMEIs e 26 EMEFs (incluindo o CEMEJA) e 15 Escolas Estaduais correspondendo a 83% da rede estadual no Município, e ainda 4 Escolas de Educação Infantil que possuem convênio com o Município, totalizando 64 Escolas e 16.573 educandos. Envolve 27 equipes de saúde da Atenção Básica.



17 equipes de Saúde Bucal e estagiários acadêmicos dos diversos cursos da Saúde e da UNISC e Dom Alberto. Falou também sobre o Plano de Aplicação de Recursos destinados à Prevenção da Obesidade Infantil – Programa Crescer Saudável, pois o quadro de obesidade neste município é crescente, e merece ações de prevenção, controlar e tratar a obesidade. O conselheiro André perguntou sobre as cantinas nas escolas, ao que a psicóloga falou que já há projetos para que as cantinas ofereçam menos doces e mais alimentos saudáveis, e que passa também na conscientização dos pais. A presidente falou que está em andamento uma lei no sentido de proibir as cantinas nas escolas, mas é uma questão delicada que deve ser tratada junto com a comunidade escolar, ao que também foi comentado que as crianças sairiam do perímetro da escola e buscar cantinas em outros lugares; Marlise falou que o assunto também envolve projetos educativos junto a comunidade escolar, envolvendo as famílias em atividades físicas combinadas com alimentação saudável e que o mais importante é o alerta é de que a obesidade começa pela reeducação das famílias, ao que a presidente parabenizou-a pelo trabalho unindo educação e saúde. A presidente falou sobre a Resolução CNE/CEB nº 2/2018, que define a matrícula inicial de crianças na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, respectivamente, aos 4 (quatro) e aos 6 (seis) anos de idade a completar até 31 de março do ano em que se realiza a matrícula, o que considera uma vitória dos CMEs, junto ao STJ, pois lutaram pela regulamentação da idade/corte. A Promotoria de Justiça também já respeitou em ações. Parabenizou a Central de Vagas, pois orientou a SEE a respeitá-la e segui-la, ao que a conselheira Paula que é responsável pela Central de Vagas falou que estão respeitando, mas alguns pais são resistentes, por causa da data corte e dizem que seu filho perderá um ano. A presidente agradeceu a Central de Vagas por cumprir a legislação. Paula falou também que muitos pais madrugaram para serem os primeiros nas inscrições, e que no edital constava que isso não era necessário, pois não era por ordem de chegada, e que não possuía o número oficial das vagas preenchidas, pois ainda faltam as rematrículas; falou da percepção que a faixa etária mais procurada nas vagas não é de 0 a 1 ano, que consideraram que as mães preferem ficar com os filhos em casa nessa faixa etária. A presidente falou sobre a CONAE etapa estadual nos dias 30 de setembro e 1º de outubro em Porto Alegre quando a



região esteve representada com 12 delegados, infelizmente alguns não puderam comparecer e poderiam ter dado a vaga para os suplentes se fosse avisado com antecedência, e agradece a SEE que colaborou com a cedência de um ônibus para que os delegados comparecessem na conferência, que considerou muito produtiva pelo momento de debates das ideias, ao que as conselheiras Paula e Soni disseram que houveram momentos muito desagradáveis, devido a embates políticos, desvirtuando o evento que deveria ser pela educação; Maria Cristina falou que alguns participantes deveriam debater a educação e não política; ao que Soni falou que infelizmente não houve nada sobre a educação especial. A presidente falou sobre terceira edição de Conae, cuja etapa nacional está prevista para ser realizada em Brasília, DF, nos dias 21, 22 e 23 de novembro de 2018, e que participará na defesa dos CMEs, lembrou que na passagem das eleições para presidente do país nenhum candidato ao cargo deu prioridade à educação. Falou que nos dias 5, 6 e 7 de novembro ocorrerá em Londrina Encontro Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, que chega a sua 28ª edição, que neste ano, as atividades irão girar em torno do tema "Os Conselhos Municipais de Educação e os desafios do Regime de Colaboração entre União, Estados e os Municípios na implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC)". Falou do Referencial Curricular Gaúcho que UNCME está fazendo parte do grupo de Estudo com o CEED. Falou sobre a capacitação proporcionada pela SEE, no dia 15 de outubro no auditório sobre a "Importância das Interações e Brincadeiras no Desenvolvimento Infantil" com a fala de Maria Carmen Barbosa quando vários conselheiros participaram. Falou sobre a audiência pública com a Promotoria de Justiça sobre a FICAI, e o Conselho Tutelar esteve presente, e relatou sobre os problemas operacionais que enfrenta devido a alta demanda, ao que a conselheira Soni falou que quando necessita ir ao Conselho tutelar não encontra os conselheiros em diversos horários; a presidente falou que a prioridade deveria ser as crianças de 6 a 14 anos, pois não se admite que crianças nessa faixa etária não frequentem a aula e a conselheira Paula enfatizou que muitas não vão à escola porque não querem, o que considera um absurdo. Logo após a presidente passou a palavra para a conselheira Liege que falou sobre os números do IDEB no município, e depois dos resultados, a equipe da SEE reuniu-se para analisar os dados para futuras ações. A



conselheira Cláudia Reichert falou sobre uma EEI ter recebido multa da Vigilância Sanitária por ter uma porta na escola, que dá acesso a um corredor externo de outro pátio que não é da escola, e apenas estava trancada, que no entendimento deste Conselho é suficiente, e que agora nas fiscalizações observarão também que as portas precisam estar lacradas, caracterizando que não há passagem eventual. E, para constar, lavrou-se a presente Ata, que vai assinada pela Presidente do CME Maria Cristina Sandim Conrad e pela Vice-Presidente do CME/SCS – Cláudia Fabiana Reichert, sendo que as assinaturas dos demais presentes na reunião constam na planilha lista de presenças do CME/SCS. Santa Cruz do Sul, 29 de outubro de dois mil e dezoito.





## Conselho Municipal de Educação – CME/SCS

Rua Coronel Oscar Jost, 1551 – Sala 205 – CEP 96.815-713

Santa Cruz do Sul/RS

Tel. (51) 3715-2446 – Ramal 8427

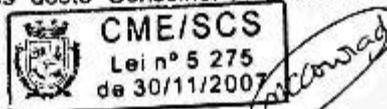
E-mail [cme.educacao@santacruz.rs.gov.br](mailto:cme.educacao@santacruz.rs.gov.br)

### CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTACRUZ DO SUL

CME/SCS

#### ATA DA REUNIÃO ORDINÁRIA Nº 08/2018

Aos vinte e seis dias do mês de novembro de dois mil e dezoito realizou-se a reunião ordinária do Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul – CME/SCS, na sala 205 do CME, com a participação dos seguintes conselheiros: Maria Cristina Sandim Conrad, representante do Executivo; Juliana Kist, representante da Rede Criança; Paula Fürst Moraes, representante do Executivo; Maria Liege de Oliveira, representante do Executivo; Daniela Laner, representante do Ensino Profissionalizante; Mônica Malacarne, representante do Ensino Superior; Liane Dittberner, representante da SEPOP; Cláudia Jordan, representante do Executivo-EMEI's; Sílvia Eunice Helfer Bizarro, representante da AACE; Maristela Possamai Fortuna, representante do SINEPE/RS; Cláudia F. Reichert, representante da SMS; Celso Joselito Ramos Santos, representante dos CPMs; Helena Etges, representante da 6ª CRE. Justificaram suas faltas: André Schmidt, representante dos Conselhos Escolares; Elizani Kaizer, representante do SINPRO/RS; Sayonara Farias, representante do Executivo-EMEFs. Carla Rejane Trindade de Fraga, representante do Executivo; Rejane Henn, representante do CPERS/Sindicato; Carmen Halmenschlager, representante do SINPROM. Após a verificação do quórum, a presidente Maria Cristina iniciou a reunião plenária agradecendo a presença de todos, e apresentou a senhora Lúcia Maria Kroth, que será representante titular do segmento CEPERS/Sindicato como ouvinte, pois a portaria de sua nomeação ainda foi assinada pelo prefeito municipal, se apresentou como presidente e suas vice-presidentes Claudia Reichert e Elizani Kaizer; explicou o papel deste Conselho, apresentou os demais conselheiros, falou das comissões permanentes de trabalho, informou sobre a periodicidade das reuniões que são mensais e o andamento das atividades deste Conselho. A ata do mês de outubro foi



colocada para votação e foi aprovada por unanimidade pelos presentes. Colocou para votação aprovação do Parecer de Autorização de Funcionamento da Associação Educacional Educar e Brincar, quando a conselheira da Comissão de Educação Infantil Cláudia Jordan relatou que a escola realizou as adequações necessárias para aprovação, sendo aprovada por unanimidade. Colocou para votação aprovação do Parecer de Autorização de Funcionamento da Associação Educacional Social e Cultural Pão-de-Mel, quando a conselheira da Comissão de Educação Infantil Cláudia Jordan relatou que a escola tem um item para adaptar e ampliará o espaço físico para melhor atendimento e foi dado prazo para esta adaptação, mas foi considerada apta pela comissão para aprovação, sendo aprovada por unanimidade. Colocou para votação aprovação do Parecer de Autorização de Funcionamento da Escola de Educação Infantil Baby, quando a conselheira da Comissão de Educação Infantil Cláudia Jordan relatou que a escola está bem organizada e foi considerada apta para aprovação, sendo aprovada por unanimidade. Maria Cristina explicou o processo para obtenção do parecer de renovação e autorização das escolas e o certificado, que é sempre pedido pela Promotoria de Justiça e se alguma escola apresenta algum problema, acordamos com a Promotora que, se não forem cumpridos os prazos estabelecidos, é aplicado o TAC; sabe das dificuldades que as escolas têm, mas que devem estar aprovadas em todos os sentidos, pois lidam com crianças. Enquanto Conselho, estamos com um trabalho muito bom e sugeriu à Promotora para o ano de 2019, reuniões de rede juntamente com a Vigilância Sanitária para discussão dos problemas das escolas. Falou da competência de todos os conselheiros, pois estamos conseguindo alcançar os resultados esperados, exemplificando com a situação da Associação Cantinho Feliz, de Pinheiral, onde não havia nenhuma professora, foram realizadas reuniões com o educandário para legalizar a situação e o quadro com número de profissionais exigido por lei foi respeitado pela escola; bem como da Associação Cantinho Feliz da Marechal Floriano que organizou e acertou o que precisava para legalizar-se no prazo de um mês; enfatizou o uso do termo fiscalização quando a Comissão de Educação Infantil vai nas escolas; falou também do prazo estabelecidos às escolas e quando necessário é dado um prazo maior; falou da parceria do transporte utilizado pelas conselheiras, que sempre dispõe de veículo para fiscalização; falou sobre



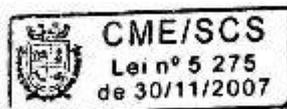
as conquistas deste Conselho, com secretária assessora técnica cada uma com 40 horas semanais, conquistas estas que se deram através da lei. O Conselho conquistou um orçamento próprio com equipamentos de informática, eletrônicos e mobiliário adquiridos, que estão à disposição dos conselheiros também. Explicou que o conselho não vai ter recesso em janeiro e fevereiro, pois as funcionárias não terão férias neste período. A conselheira Paula questionou sobre quem responderá pelo Conselho quando a presidente estiver de férias, momento em que Maria Cristina esclareceu que a vice-presidente Cláudia Reichert responderá e a secretária Rejane explicou que neste período é mais tranquilo, já que a entrega de documentação inicia somente em março. Maria Cristina justificou a sua falta na CONAE – Conferência Nacional de Educação em Brasília devido ao seu sogro vir a óbito. Assim que receber o documento da CONAE, encaminhará aos conselheiros como faz com todos os documentos; falou do grupo da UNCME do qual participa, do trabalho que está sendo feito com a BNCC, inclusive deveria estar presente nesta semana, mas devido às eleições para diretores das escolas de ensino fundamental da rede municipal não pôde ir. Enquanto UNCME foram enviadas sugestões para a Comissão do Referencial Curricular Gaúcho e que as mesmas só poderão ser divulgadas quando a norma for aprovada; nesta semana e na próxima o documento será instituído e normatizado com orientações para os conselhos municipais; em janeiro e fevereiro ainda não será possível emitir norma para trabalhar o referencial curricular do município, pois muitos deste município ainda não trabalharam com o referencial e outros ainda estão trabalhando para alinhar o documento. A participante/ouvinte Lucia colocou sua preocupação como professora com a BNCC, dizendo que os professores não são consultados, momento em que Maria Cristina discordou, explicando que há consulta pública que pode ser feita através do site, que houve pouquíssima participação das escolas; todos os seus pares poderiam ter contribuído. Quando a UNDIME começou a fazer o Referencial Curricular Gaúcho, também teve este momento; do Ensino Médio poucos tiveram participação, mas na Educação Infantil e Ensino Fundamental todos tiveram oportunidade de participar, pois a plataforma estava aberta. A conselheira Helena falou que a 6ª CRE teve o Dia D, que enviou pedido às escolas conclamando a participação e um portal explicando como participar, dar a contribuição, mas são inventadas



muitas desculpas para não participar. Maria Cristina falou que muitos misturaram questões políticas neste ano; não podemos ir contra o Conselho Nacional de Educação, pois cabe a nós enquanto Conselho que chegue até as escolas um trabalho democrático, considerando as habilidades escolares dos alunos para que até o Ensino Médio não haja fragmentação de habilidades; caberá a cada município fazer o seu referencial, pois temos o referencial gaúcho apenas como norteador e é importante que tenhamos este conhecimento. Falou também que o Plano Nacional de Educação é de educação e não de governo, assim como qualquer documento que deve ser discutido e quando se torna legal, precisa ser respeitado. Falou do Curso da AJURIS, promovido pela SEE, que ofereceu uma vaga ao CME com a participação da assessora técnica Rosimar, momento em que esta falou sobre o curso, seu objetivo e importância, agradecendo pela oportunidade de participação. As conselheiras Paula e Helena também participaram deste curso, colocando suas opiniões a respeito. A conselheira Sílvia comentou que na sua escola estadual já estão praticando os círculos de construção de paz. Maria Cristina concluiu, falando da importância da participação nos cursos, que vem a contribuir para não acontecer evasão, falta de rendimento, questões de falta de limites dos alunos, problemas estes que influenciam na sua aprendizagem. As conselheiras Liane e Claudia Reichert deram seus depoimentos sobre o crescimento deste Conselho, como vem se desenvolvendo o trabalho realizado e estão há 11 anos participando como conselheiras. Maria Cristina reforçou a importância dos resultados alcançados, que é apaixonada pelo que faz, gosta muito do seu trabalho. Falou do questionário enviado pelo Tribunal de Contas do Estado e da preocupação destes com os conselhos; Fabiane Bitello Pedro, presidente da UNCME-RS, reuniu-se com o TCE diversas vezes, que enviou este questionário à UNCME-RS, após foi enviado às Prefeituras, e posteriormente à Secretaria de Educação e CMEs. O questionário é formado por 63 perguntas com informações a respeito dos Conselhos Municipais de Educação. Comentou que já aconteceu da Promotoria de Justiça de enviar questionário aos Prefeitos, a Secretaria de Educação responder e não ter coerência nas informações prestadas. No Encontro da UNCME Nacional que aconteceu em Londrina - Paraná, o TCE apresentou o Rio Grande do Sul como projeto piloto; e Cezar



Miola levará o questionário, que foi elaborado em conjunto, para um congresso na França, conseguimos mostrar a importância e a necessidade dos conselhos de educação, portanto, o trabalho deve ser feito em rede. Maria Cristina pediu para conselheira Paula falar sobre o edital das inscrições para a Educação Infantil, momento em que a mesma informou que as inscrições se deram de 15 a 31 de outubro, onde teve 120 inscritos na faixa etária de 0 a 3 anos, que estão sendo lançadas no sistema, após as informações dos pais serão checadas quanto à veracidade; em 18 de dezembro sairá a listagem dos contemplados nas vagas para o ano de 2019 e o critério utilizado é a prioridade. Cláudia Jordan colocou da sua participação junto ao COMDICA. Claudia Reichert falou que suas férias serão em dezembro e, no papel de vice-presidente responderá pelo conselho em fevereiro, na ausência da presidente. Maria Cristina falou que a data da reunião de dezembro ainda será definida. Agradeceu a presença de todos. E, para constar, lavrou-se a presente Ata, que vai assinada pela Presidente do CME Maria Cristina Sandim Conrad e pela Vice-Presidente do CME/SCS – Cláudia Fabiana Reichert, sendo que as assinaturas dos demais presentes na reunião constam na planilha lista de presenças do CME/SCS. Santa Cruz do Sul, 26 de novembro de dois mil e dezoito.





## Conselho Municipal de Educação – CME/SCS

Rua Coronel Oscar Jost, 1551 – Sala 205 – CEP 96.815-713

Santa Cruz do Sul/RS

Tel. (51) 3715-2446 – Ramal 8427

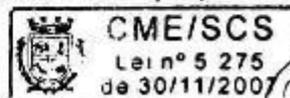
E-mail [cme.educacao@santacruz.rs.gov.br](mailto:cme.educacao@santacruz.rs.gov.br)

### CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTACRUZ DO SUL

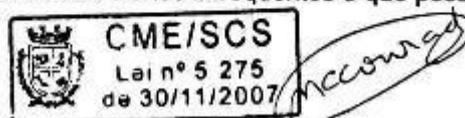
#### CME/SCS

#### ATA DA REUNIÃO ORDINÁRIA Nº 09/2018

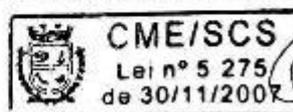
Aos dezenove dias do mês de dezembro de dois mil e dezoito realizou-se a reunião ordinária do Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul – CME/SCS, no restaurante Gellada, quando houve almoço de confraternização com a participação dos seguintes conselheiros: Maria Cristina Sandim Conrad, representante do Executivo; Paula Fürst Moraes, representante do Executivo; Maria Liege de Oliveira, representante do Executivo; Liane Dittberner, representante da SEPOP; Cláudia Jordan, representante do Executivo-EMEs; Silvia Eunice Helfer Bizarro, representante da AACE; Cláudia F. Reichert, representante da SMS; Celso Joselito Ramos Santos, representante dos CPMs; Nadiesca Pohlmann, representante da 6ª CRE; André Schmidt, representante dos Conselhos Escolares; Elizani Kaizer, representante do SINPRO/RS; Lucia Kroth, representante do CPERS/Sindicato; Carmen Halmenschlager, representante do SINPROM. Justificaram a ausência: Daniela Laner, representante do Ensino Profissionalizante; Mônica Malacarne, representante do Ensino Superior; Sayonara Farias, representante do Executivo-EMEFs; Carla Rejane Trindade de Fraga, representante do Executivo; Juliana Kist, representante da Rede Criança. Após a verificação do quórum, a presidente Maria Cristina iniciou a reunião plenária agradecendo a presença de todos, apesar da correria de final de ano; agradeceu às comissões pelo trabalho incansável, e aos pais, representantes do CPM e Conselho Escolar, que compõe o CME. Colocou para votação a ata anterior, que foi aprovada por unanimidade pelos conselheiros; colocou para votação o Parecer de Renovação de Autorização de Funcionamento da EEI Moranguinho, quando as conselheiras Cláudia Jordan, Cláudia Reichert e Elizani Kaizer, e a assessora Rosimar Limberger comentaram que a escola possui boa estrutura e está apta para renovação, ao



que todos os conselheiros aprovaram por unanimidade; foi colocado para votação o Parecer de Renovação de Autorização de Funcionamento da EEI Tia Nice quando, as conselheiras Cláudia Jordan e Liane Dittberner, e a assessora Rosimar Limberger comentaram que a escola possui boa estrutura e está apta para renovação, ao que todos os conselheiros aprovaram por unanimidade; colocou para votação o Parecer de Renovação de Autorização de Funcionamento da EEI SESI, quando a secretária Rejane falou que a responsável pela fiscalização da Vigilância Sanitária Gisele informou que possui uma mega estrutura e uma cozinha industrial, estando apta para renovação, ao que todos os conselheiros aprovaram por unanimidade; foi colocado para votação o Parecer de Renovação de Autorização de Funcionamento da Associação de Atendimento Cultural e Educacional Renascer, quando as conselheiras Cláudia Reichert e Elizani Kaizer comentaram que a escola possui boa infraestrutura e foram realizadas as adequações assim como todos a documentação necessária, ao que todos os conselheiros aprovaram por unanimidade. Foi retirado de pauta a votação do Parecer de Renovação de Autorização de Funcionamento da EEI da Souza Cruz, pois ficou faltando documento de certidão negativa devido a burocracia da empresa, portanto, não pode ser dado o andamento da renovação do parecer de renovação da escola, que possui dentro da empresa. A presidente falou da audiência pública na Promotoria de Justiça, quando foi acordado que a partir do mês de março de 2019 realizarão audiências com a participação da Procuradoria de Justiça, Vigilância Sanitária e este Conselho para fiscalização e, se necessário, interdição das escolas, pois o trabalho se dá de forma integrada. Falou também sobre a audiência da Promotoria de Justiça da qual participaram este Conselho, o Corpo de Bombeiros, SEE e Conselho Tutelar, cuja pauta foi a PPCI. Falou que a SEE contratou engenheiro e mão-de-obra especializada para a execução das exigências para a obtenção do alvará de PPCI para as EMEIs, inclusive muitas escolas estão sendo revitalizadas na acessibilidade e a SEE possui mais de 50 logradouros para manter. A Promotoria de Justiça não quis emitir um TAC, justamente porque percebe a ação da SEE quanto a busca pela regularização das escolas da rede municipal. Na audiência da Promotoria de Justiça com a Rede sobre a FICAI, foi decidido que a SEPOP irá cruzar os dados de alunos infrequentes e que possuem bolsa



família, uma vez que ganham o benefício para permanecer nesta, garantindo o direito do aluno de estar na escola, conforme LDB/ECA. Conselheiros comentaram que um adolescente considera a rua mais atrativa do que a escola. O Conselho Tutelar priorizou o atendimento de crianças de 4 a 10 anos, ficando acordado que designará um conselheiro para fazer a busca de toda criança que não está matriculada no início do ano letivo. O CME, Promotoria de Justiça, SEE e 6ª CRE trabalharam desde março para tentar solucionar o problema no início para não deixar para o final do ano. Logo após, passou a pauta para o Referencial Curricular Gaúcho resolução CEED 345/2018, que Institui e orienta a implementação do Referencial Curricular Gaúcho – RCG, elaborado em Regime de Colaboração, a ser respeitado obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades, da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, que embasa o currículo das unidades escolares, no território estadual. Falou do trabalho árduo e pela primeira vez em regime de colaboração UNCME/RS, SEDUC, CEED; foi paritário e conseguiram finalizar; enviará para os conselheiros quando estiver aprovado. No ano de 2019, deverá fazer a implementação e a UNCME fará uma orientação aos conselheiros, conforme a resolução. Na última reunião da UNCME/AMVARP, a presidente deste Conselho colocou o cargo de vice-coordenadora a disposição, devido ao pouco tempo que dispõe a participar por ter muitos compromissos, sentindo-se omissa, mas o grupo não aceitou. A assessora Rosimar participou desta reunião, falando que não querem perder o conhecimento que a Maria Cristina traz para os participantes da UNCME/AMVARP, considerando que é um referencial para o município de Santa Cruz do Sul e conseqüentemente para a região da AMVARP. A presidente Maria Cristina falou que muitas denúncias chegam até o CME, quando solicita a presença dos diretores das escolas para esclarecimentos, ficando em sigilo, no entanto muitas denúncias não procedem devido aos exageros das situações. A conselheira Liane falou que se preocupa com a parte pedagógica e que as pessoas precisam ter perfil para lidar com crianças, considerando que há exageros de todas as partes. Maria Cristina falou que o CME está fazendo seu trabalho e, se pecamos, revemos as situações. Falou que foi um prestígio o convite para este Conselho participar da festa de 80 anos da 6ª CRE, que foi um evento muito bonito de natureza pedagógica e social. Falou que a ex-conselheira Marta esteve lá com seu pai.



que foi delegado da coordenadoria; assim como o secretário estadual de educação também esteve presente, a delegada de Estrela que falou de sua admiração pela educação deste município. A conselheira Nadiesca disse que realizou o evento sem recurso financeiro, somente com doações; perguntou sobre a permanência do CME no prédio atual, ao que Maria Cristina falou que acredita que sim, não tendo maiores informações. Nadiesca falou que gostaria de participar do CME no ano de 2019 como representante do Ensino Superior; que a Instituição D. Alberto abrirá a educação infantil e necessita ingressar no Conselho com a documentação, pois está em prédio independente da faculdade e não pode ser anexo. Maria Cristina falou sobre a formatura do Instituto Crescer Legal, que oferece alternativas de aprendizagem e profissionalização para os jovens, tendo como objetivo o combate ao trabalho dos adolescentes e ainda fortalecem a capacidade de gestão sustentável da pequena propriedade rural, fundamental para milhares de famílias nos estados da Região Sul do País, e percebeu o brilho no olhar dos estudantes que querem ficar no interior. Maria Cristina falou da participação na formatura dos alunos do CEMEJA, e a assessora Rosimar, professora no noturno do educandário, falou a respeito de sua experiência com alunos adultos da alfabetização. O conselheiro André falou que a EMEF Emanuel tirou 3º lugar no Projeto Palco do Saber, ao que todos parabenizaram as escolas públicas que possuem qualidade. A presidente solicitou à conselheira Paula que parabenize a secretária Jaqueline de Souza pela futura construção de duas novas EMElS nos bairros Progresso e Santa Vitória, bem como pela revitalização das escolas. A presidente também parabenizou a conselheira Paula e sua equipe da Central de Vagas, que fortaleceu a credibilidade da PMSCS pelo trabalho sério que estão fazendo. A conselheira Cláudia Jordan agradeceu, em nome das EMElS, pelo trabalho realizado pela Central de Vagas, o que facilitou o atendimento nas escolas. A conselheira Cláudia Reichert falou que em tempo passado as escolas de educação infantil privadas eram consideradas de melhor qualidade, mas agora as escolas públicas municipais possuem uma qualidade superior; comentou sobre as denúncias que são averiguadas e muitas sem fundamento, pois também se vê elogio quanto ao trabalho realizado. A presidente falou que a SEE sempre reconhece o trabalho deste Conselho e nos convida para os eventos escolares e inaugurações realizados;



ressaltou a organização da SEE, assim como sua integração com este Conselho. Agradeceu a todos pelo ano de trabalho muito profícuo e a vice-presidente Cláudia Reichert leu uma mensagem de final de ano encerrando a reunião. E, para constar, lavrou-se a presente Ata, que vai assinada pela Presidente do CME Maria Cristina Sandim Conrad e pela Vice-Presidente do CME/SCS – Cláudia Fabiana Reichert, sendo que as assinaturas dos demais presentes na reunião constam na planilha lista de presenças do CME/SCS. Santa Cruz do Sul, 19 de dezembro de dois mil e dezoito.





## Conselho Municipal de Educação – CME/SCS

Rua Coronel Oscar Jost, 1551 – Sala 205 – CEP 96.815-713

Santa Cruz do Sul/RS

Tel. (51) 3715-2446 – Ramal 8427

E-mail [cme.educacao@santacruz.rs.gov.br](mailto:cme.educacao@santacruz.rs.gov.br)

### CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTACRUZ DO SUL

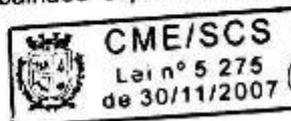
#### CME/SCS

#### ATA DA REUNIÃO ORDINÁRIA Nº 01/2019

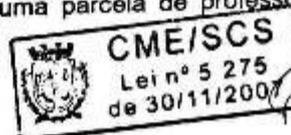
Aos vinte e seis dias do mês de março de dois mil e dezenove, realizou-se a reunião ordinária do Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul – CME/SCS, na sala 205 do CME, com a participação dos seguintes conselheiros: Maria Cristina Sandim Conrad, representante do Executivo; Alessandra Gassen Eidt, representante do Ensino Profissionalizante; Maristela Possamai Fortuna, representante do SINEPE/RS; Soni Faccin, representante da AACE; Cláudia F. Reichert, representante da SMS; Juliana Kist, representante da Rede Criança; Paula Fürst Moraes, representante do Executivo; Sayonara Farias, representante do Executivo-EMEFs; Lúcia Maria Kroth, representante do CPERS/Sindicato; Elizani Kaizer, representante do SINPRO/RS; Celso Santos, representante dos CPMs; André Schmidt, representante dos Conselhos Escolares; Maria Liege Barbosa, representante do Executivo; Mônica Malacarne, representante do Ensino Superior; Cláudia Jordan, representante do Executivo-EMEFs; Liane Dittberner, representante da SEPOP. Justificaram suas faltas: Carla de Fraga, representante do Executivo; Helena Gassen Etges, representante da 6ª CRE. A conselheira Carmen Halmenschlager, representante do SINPROM não está comparecendo nas reuniões, pois comunicou verbalmente este Conselho que não representa a entidade; estamos aguardando a manifestação oficial do SINPROM. Após a verificação do quórum, a presidente Maria Cristina iniciou a reunião plenária agradecendo a presença e deu boas-vindas a todos no ano de 2019; solicitou pontualidade nas reuniões, afirmando que excepcionalmente neste mês a reunião foi transferida para uma terça-feira, devido a muitos conselheiros estarem participando do curso de Gestão de Direção oferecido pela SEE. Enfatizou que neste ano as comissões permanentes terão muito trabalho, visto que é um trabalho de suma importância. A conselheira Carla justificou que não



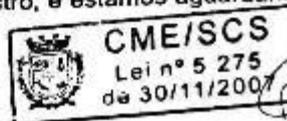
ficaria na reunião porque está de sede nova, e essa semana é de mudança do CEMEJA para um local exclusivo, e como coordenadora disse que as matrículas estão abertas para alunos a partir dos 15 anos; ao que a presidente informou que estará presente, se possível, na aula inaugural, parabenizando e desejando boa sorte. Aproveitou a ocasião para agradecer aos gestores da educação municipal, principalmente a secretária Jaqueline que dão suporte a este Conselho e meios para que possamos desenvolver um bom trabalho e com grande eficiência. A presidente colocou para votação a última ata do ano de 2018, que foi aprovada por unanimidade; também foi colocado em votação o dia em que a reunião mensal deste Conselho será realizada, sendo votada pela maioria a última terça-feira mensal, pois na terceira já é realizada a reunião mensal da UNCME/AMVARP, ficando decidido terça-feira. Em seguida foi lida a Portaria Municipal nº 26.361, de 19 de março de 2019, que nomeia Soni Faccin para titular e Marta Juruena para suplente da AACE. A conselheira Paula falou que sua suplente não está mais na SEE, e vai providenciar nova suplente. A presidente falou que, pela legislação vigente, as entidades devem comunicar este Conselho quando um conselheiro não mais o representa, indicando seu substituto, com exceção do CPM e Conselho Escolar, que fazem eleição; através de assembleia falou sobre a ausência de representante do SINPROM, uma vez que a conselheira Carmen, informalmente comunicou que não mais representaria a entidade, mas o sindicato ainda não se manifestou; falou também que quando houver votação, entende que o voto é da instituição e não opinião pessoal do conselheiro; solicitou que nos grupos de trabalho do CME de whatsapp sejam somente mensagens relativas ao trabalho desenvolvido neste Conselho e não de cunho político-partidário; solicitou que sejam avisados os suplentes quando os titulares não puderem comparecer. Falou da Resolução nº 345 do CEED, que institui e orienta a implementação do Referencial Curricular Gaúcho – RCG, elaborado em Regime de Colaboração, entre a UNCME/RS, UNDINE e CEED, a ser respeitado obrigatoriamente ao longo das etapas, e respectivas modalidades, da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, que embasa o currículo das unidades escolares, no âmbito estadual. Lembrou que somente temos uma BNCC, um Referencial Curricular Gaúcho – RCG, e deverá ser construído um Currículo Referência do Território Municipal, onde deve ser trabalhado especificamente as áreas de



conhecimento, incluindo referências municipais, sempre respeitando as habilidades e competências da BNCC e do Referencial Curricular Gaúcho – RCG. Os dias D foram agendados para 12.04, 17.06, 29.08, 23.10 quando haverá discussão do Currículo Referência do território municipal e todas as escolas irão parar para trabalhar e fazer o questionário, que será disponibilizado online, e atividades enviadas pela Universidade. Disse que, infelizmente o SINEPE não participará, pois seu calendário está definido e não é aberto a mudanças; que os municípios e estado deveriam realizar em conjunto este trabalho, pois é uma oportunidade de repensar a prática pedagógica, porém não há como acontecer em todos os municípios que os encontros sejam em conjunto; há previsão de que o referencial municipal esteja pronto ainda até agosto; será enviado por e-mail a Resolução nº 345 aos conselheiros, que se refere ao assunto acima citado. Também este ano deverá ser elaborado a nova proposta pedagógica e regimento escolar, de acordo com a legislação federal. O monitoramento do Plano Nacional de Educação não está tendo reuniões este ano. No Fórum da UNDIME que ocorreu nos dias 4 e 5 de abril em Porto Alegre, os assuntos abordados foram BNCC, FUNDEB, PIB e PNE. A UNCME/RS disponibilizará um curso de formação de Atos Normativos, Proposta Político-Pedagógica e Regimentos Escolares em São Leopoldo, no dia 16 de abril, quando estará presente a presidente e a conselheira Liege (que será palestrante) e a assessora técnica Rosimar. Considera importante que se realize uma capacitação para as escolas e conselheiros sobre currículo, proposta pedagógica e regimento escolar. A conselheira Paula sugeriu que se realize uma capacitação para as escolas e conselheiros sobre a FICAI, e inclua o Conselho Tutelar; a presidente falou que na capacitação também deve ser reforçada a importância dos históricos escolares da educação infantil, orientando a SEE e as escolas privadas e solicitar essa documentação, assim como as atas de resultado final das escolas privadas. A conselheira Juliana, representante da Rede Criança falou que as diretoras têm dúvidas quanto a esta documentação. A presidente pediu que os conselheiros precisam estar sempre informados, pois o MEC está estruturando com a nova nomeação, principalmente os atos legais e as Políticas Educacionais. A conselheira Lúcia, representante do CPERS/Sindicato falou da falta de comprometimento de uma parcela de professores; ao que



Maria Cristina falou que a hora atividade deveria ser de efetivo planejamento das aulas; lembrou que no ano de 2020 o programa do FUNDEB termina e o CAQi (Custo Aluno-Qualidade Inicial) e o CAQ (Custo Aluno-Qualidade) dão equidade de norte a sul do país. A presidente falou sobre as comissões permanentes do CME, que terão muitas demandas neste ano, devido as fiscalizações estar sendo intensificadas, pois há muitas denúncias, inclusive algumas bem agressivas e caluniosas, que foram feitas pessoalmente e por meio de e-mail; falou que quando há denúncias vindas do MP, vai pessoalmente nas escolas, mas que sempre que necessário realiza reuniões com as proprietárias das escolas para esclarecimentos, constando em ata, que permanece sigilosa, inclusive todas as ações e documentos relativos as fiscalizações e do CME, que não estão no site oficial, somente são acessados pelos conselheiros e mediante via judicial. Enfatizou que os conselheiros que fiscalizarem as escolas devem entrar nos estabelecimentos de ensino identificando-se como conselheiros do CME; ao que a conselheira Paula falou que tem dúvidas de como agir quando a fiscalização é feita por causa de uma denúncia; a presidente combinou então que farão uma reunião da comissão de educação infantil para traçar como serão feitas as fiscalizações, perguntas e verificações; disse que é muito difícil presenciar maus tratos no momento em que ocorrem, mas quando há denúncia, solicita a presença da proprietária para esclarecimentos e são registrados em documentos sigilosos, e algumas situações são de nível policial. Falou que a promotora Vanessa solicitou que o MP, este Conselho, a Vigilância Sanitária e o Conselho Tutelar se reúnam para casos mais graves que precisem de intervenção de alguma forma. A conselheira Cláudia Reichert falou que as normas das fiscalizações sejam detalhadas por escrito, para terem um embasamento e resguardo da comissão. A presidente lembrou que somos Sistema Municipal de Educação, portanto, temos legalmente direito ao acesso às escolas, mas locais onde funcionam contra turno, o proprietário pode ou não permitir a entrada dos conselheiros, pois não pertencem ao Sistema, e se for pedido pela Promotoria de Justiça, serão relatados todos os fatos; lembrou que sempre na fiscalização deve estar presente a diretora da escola, e se ela não estiver no momento, solicitar sua presença e constar em ata. Falou que as escolas têm até o dia 31 de março para realizar a atualização de cadastro, e estamos aguardando os documentos



da EMEI Sonho de Criança, que deverá em breve ser autorizada e será a 11ª EMEI autorizada no município. A presidente colocou para discussão e votação o Parecer que aprova a Renovação de Autorização de Funcionamento da EEI da Souza Cruz, ao que a comissão de educação infantil, Cláudia Jordan e a assessora técnica Rosimar Limberger falaram que a escola possuía dois alunos no momento da fiscalização, e uma estrutura muito adequada, ao que os conselheiros aprovaram por unanimidade. A conselheira Paula perguntou quanto foi a quantidade máxima de alunos que esta escola já teve, ao que foi respondido que foram 10 alunos, e a conselheira Liane falou que já teve até 30 alunos, mas os pais preferem receber o benefício financeiro para pagar uma escola do que deixar a criança gratuitamente na escola da empresa. O conselheiro André, representante dos Conselhos Escolares, relatou que na EMEF Emanuel há uma turma de 4º e 5º ano mutisseriada, no entanto, dois alunos de 4º ano estão aprendendo o mesmo conteúdo de 5º ano. A conselheira Liege, que é supervisora desta escola anotou os dados citados por André, para tomar as devidas providências junto a escola e a SEE. A presidente falou sobre a alteração Estatutária da UNCME Nacional: mandato de 4 anos sendo que Conselhos Municipais poderão votar neste ano, tendo direito a voto e ser votados somente municípios adimplentes, depois será efeito cascata: UNCME/RS, UNCME/AMVARP e CME/SCS. Informou que este Conselho recebeu ligação de servidor da Câmara de Vereadores local elogiando o relatório anual das atividades do CME do ano de 2018. A UNCME participou no dia 29 de março de 2019 de reunião com os Prefeitos, Secretários e CMEs no CISVALE sobre o dia "D". A presidente agradeceu a todos pela presença e agendou para o dia 30 de abril a próxima reunião. E, para constar, lavrou-se a presente Ata, que vai assinada pela Presidente do CME Maria Cristina Sandim Conrad e pela Vice-Presidente do CME/SCS – Cláudia Fabiana Reichert, sendo que as assinaturas dos demais presentes na reunião constam na planilha lista de presenças do CME/SCS. Santa Cruz do Sul, 26 de março de dois mil e dezenove.





### Conselho Municipal de Educação – CME/SCS

Rua Coronel Oscar Just, 1551 – Sala 205 – CEP 96.815-713

Santa Cruz do Sul/RS

Tel. (51) 3715-2446 – Ramal 8427

E-mail [cme.educacao@santacruz.rs.gov.br](mailto:cme.educacao@santacruz.rs.gov.br)

#### CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTACRUZ DO SUL

#### CME/SCS

#### ATA DA REUNIÃO ORDINÁRIA Nº 02/2019

Aos trinta dias do mês de abril de dois mil e dezenove, realizou-se a reunião ordinária do Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul – CME/SCS, na sala 205 do CME, com a participação dos seguintes conselheiros: Maria Cristina Sandim Conrad, representante do Executivo; Maristela Possamai Fortuna, representante do SINEPE/RS; Soni Faccin, representante da AACE; Cláudia F. Reichert, representante da SMS; Juliana Kist, representante da Rede Criança; Paula Fürst Moraes, representante do Executivo; Sayonara Farias, representante do Executivo-EMEFs; Lúcia Maria Kroth, representante do CPERS/Sindicato; Elizani Kaizer, representante do SINPRO/RS; André Schmidt, representante dos Conselhos Escolares; Maria Liege Barbosa, representante do Executivo; Helena Gassen Etges, representante da 6ª CRE Mônica Malacame, representante do Ensino Superior; Liane Dittberner, representante da SEPOP. Justificaram suas faltas: Cláudia Jordan, representante do Executivo-EMEFs; Celso Santos, representante dos CPMs; Daniela Lanner, representante do Ensino Profissionalizante; Carla de Fraga, representante do Executivo. A representante do SINPROM não está comparecendo nas reuniões e continuamos aguardando a sua manifestação oficial. Após a verificação do quórum, a presidente Maria Cristina iniciou a reunião plenária agradecendo a presença de todos e colocou a ata anterior para votação, ao que Paula pediu uma alteração da ata anterior ao que todos aprovaram por unanimidade. Maria Cristina comunicou que sairia da reunião para participar de Audiência Pública no MP, da RAE; solicitando que após sua saída a vice-presidente Cláudia Reichert dê continuidade a reunião. A conselheira Paula perguntou se não compete ao Conselho Tutelar a realização



para a capacitação sobre a FICAI, ao que a presidente disse que estava indo ao MP para acordarem a data da capacitação cujo tema será FICAI, juntamente com a 6ª CRE, CT, e MP. A presidente falou sobre a questão da turma de 4º e 5º ano da EMEF Emanuel, discutida na reunião anterior, e como presidente deste Conselho tomou as medidas cabíveis, enviando o ofício para a SEE para as devidas providências e a conselheira Liege como supervisora desta escola está fazendo seu trabalho. A conselheira Liege se manifestou dizendo que a turma de 5º ano tem 5 alunos e de 4º tem 3 alunos; está sendo feito o acompanhamento na escola, onde a professora alega que as crianças podem avançar e os pais concordam. A SEE irá fazer uma avaliação psicopedagógica e psicológica, bem como aplicação a prova com os alunos do 4º ano nesta tarde. Foi documentado em ata que o aluno que avança não deverá precisar de reforço e não poderá haver reprovação após. Falou que tem agendado com a equipe multidisciplinar da SEE avaliação em conjunto com os pais. Falou que há um aluno incluído no 4º ano e o cuidado para não deixá-lo sozinho, caso haja o avanço. O conselheiro André, e pai de um dos alunos falou que o aluno incluído não tem condições, mas entende que tem direito. Cris falou que o avanço não está para resolver o problema da professora que não está fazendo planejamento diferenciado, visto que deve se considerar que estamos extinguindo uma turma, avanço é somente para alunos com altas habilidades. O aluno deve apresentar todas as condições, pois mais tarde, no 5º e 6º ano faltará as habilidades e precisará de reforço, e ter maturidade. O planejamento de aula em classe multisseriada é direito do aluno e obrigação da professora em fazê-lo, respeitando o seu ano escolar e o mesmo se dá com aluno incluído que tem um currículo adaptado. O conselheiro André alega que sempre foi trabalhado o mesmo conteúdo desde o bloco de alfabetização, ao que a presidente explicou que o pai deve cobrar as habilidades de 4º ano, porque ao avançar essas habilidades mínimas poderão faltar nos próximos anos e, principalmente, respeitar a maturidade. A conselheira Lucia é contra o avanço, porque queima etapas. A conselheira Helena falou que existem conteúdos semelhantes mas mais aprofundados. Juliana apontou questões referentes ao desenvolvimento e maturidade, ao que a conselheira Sayonara



falou que há maturidade biológica, referindo-se a questões da escola onde trabalha. A conselheira Lúcia falou da importância do conselheiro André, no papel de pai, se dar conta do que está acontecendo e do planejamento que deve ser feito pelos professores. Cristina falou que está aguardando o resultado, mencionando novamente que os professores devem ter planejamento diferenciado para cada turma; que o pai deve acompanhar; a preocupação deste Conselho com o bem-estar e qualidade do estudante. A conselheira Liege falou que orientou a escola para a solução deste problema, relatando que o índice de aprovação do 4º e 5º ano é bom, enquanto no 6º ano a reprovação é alta, em torno de 50%, por isso não adianta passar adiante. Cristina falou da importância do processo de formação e maturidade do estudante. A conselheira Soní questionou se o aluno incluído tem um currículo adaptado, ao que Liege confirmou, explicando que há acompanhamento da SEE. Cristina disse que deve haver acompanhamento sobre o avanço e Liege deve trazer para a próxima reunião como se deu o processo para os conselheiros. O conselheiro André foi questionado sobre o apontamento que fez na escola sobre a extinção de uma turma, ao que respondeu que não sabe em qual escola e turma, se desculpando que talvez seja um mal entendido. Cristina falou sobre a última turma extinta de autistas da EMEF Luiz Schroeder, pois a escola não poderia ter turma de classe especial, sendo que a turma de autistas foi transferida para a APAE, inclusive com cedência de professores; explicou que as escolas que foram fechadas são nucleadas e os alunos transferidos para a escola mais próxima. Liege falou que o avanço não deve acontecer para terminar com uma turma, mas para o aluno que apresenta condições. Cristina falou para o conselheiro André da sua preocupação de trabalhar com o filho a possibilidade de não avançar, gerando uma frustração; a importância do acompanhamento dos pais e a preocupação da escola fazer seu papel, explicando sobre o bloco de alfabetização sem retenção e anual por série de 4º e 5º ano; caso os alunos permaneçam no 4º ano, este Conselho realizará fiscalização do planejamento da professora. Soní perguntou a idade do aluno incluído, ao que Liege respondeu que é a mesma dos demais alunos. Cristina falou que fiscalizou uma escola e passou em frente a outras,



observando os portões abertos, veículos estacionados no pátio e ninguém a recebeu após longos minutos de espera e não havia ninguém responsável pela escola. Achou necessário emitir um ofício circular alertando sobre a segurança nas escolas, com cópia para a SEE, Promotoria de Justiça e Vigilância Sanitária. Cristina disse que o CME recebeu um ofício da SEE no dia 29 de abril, datado de 22 de abril referente à avaliação do uso de determinado mobiliário da pré-escola da EMEI Paraíso Infantil, o qual foi emitido um Parecer. Paula sugeriu fiscalização "in loco", pois acredita que o material já esteja em uso, ao que Cristina respondeu que não há justificativa para esta fiscalização, e sugeriu que um ofício fosse encaminhado dando prazo para retirada. Cristina pediu licença para se retirar da reunião, e passou o prosseguimento para a vice-presidente Cláudia Reichert, que colocou para votação o Parecer de Autorização de Funcionamento do Berçário Amor de Mãe, localizada na Rua Assis Brasil, 251, aprovada por unanimidade pelos conselheiros presentes; logo após colocou para votação o Parecer de Autorização de Funcionamento da EEI Crescer, aprovada por unanimidade pelos conselheiros presentes. Cláudia Reichert falou da necessidade de organização da Comissão de Educação Infantil para elaborar nova planilha de apontamentos para utilizar nas fiscalizações. A conselheira Helena falou que as escolas devem estabelecer regras no início do ano letivo, pois estão chegando muitas denúncias infundadas, e atuação mais efetiva com os pais, que estão transferindo a responsabilidade de seus filhos totalmente para a escola. Liege apresentou e explicou os roteiros para elaboração da Proposta Político-pedagógica (PPP) das escolas de educação infantil e de ensino fundamental, sendo posto para votação a Resolução que aprova os roteiros apresentados, sendo aprovado por unanimidade pelos presentes. Falou que no dia 16 de abril participou juntamente com a presidente de capacitação realizada pela UNCME/RS em São Leopoldo, sobre PPP e Regimento Escolar. Será feita capacitação posteriormente para conselheiros e escolas. A seguir a psicóloga Marlise Rodrigues da SEE, as representantes da 6ª CRE Lisete Lopes do Nascimento e Fernanda Job, falaram sobre o Programa Crescer Saudável, Programa Saúde na Escola-PSE e a prevenção da obesidade infantil. Foi



apresentado para os conselheiros o relatório de atividades do CME/SCS o ano de 2018. Sendo que a próxima reunião foi marcada para o dia 21 de maio. E, para constar, lavrou-se a presente Ata, que vai assinada pela Presidente do CME Maria Cristina Sandim Conrad e pela Vice-Presidente do CME/SCS – Cláudia Fabiana Reichert, sendo que as assinaturas dos demais presentes na reunião constam na planilha lista de presenças do CME/SCS. Santa Cruz do Sul, 30 de abril de dois mil e dezenove.





## Conselho Municipal de Educação – CME/SCS

Rua Coronel Oscar Jost, 1551 – Sala 205 – CEP 96 815-713

Santa Cruz do Sul/RS

Tel. (51) 3715-2446 – Ramal 8427

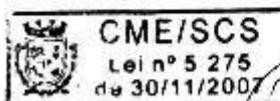
E-mail [cme.educacao@santacruz.rs.gov.br](mailto:cme.educacao@santacruz.rs.gov.br)

### CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTACRUZ DO SUL

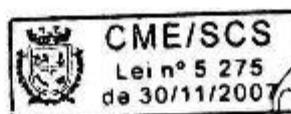
#### CME/SCS

#### ATA DA REUNIÃO ORDINÁRIA Nº 03/2019

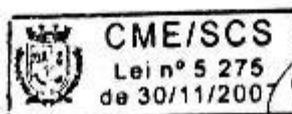
Aos vinte e um dias do mês de maio de dois mil e dezenove, realizou-se a reunião ordinária do Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul – CME/SCS, na sala 205 do CME, com a participação dos seguintes conselheiros: representantes do Executivo - Maria Cristina Sandim Conrad, Paula Füst Moraes, Sayonara Farias, Maria Liege Barbosa, Cláudia Jordan; Soni Faccin, representante da AACE; Cláudia F. Reichert, representante da SMS; Juliana Kist, representante da Rede Criança; Celso Santos, representante dos CPMs; Lúcia Maria Kroth, representante do CPERS/Sindicato; Elizani Kaizer, representante do SINPRO/RS; André Schmidt, representante dos Conselhos Escolares; Helena Gassen Etges, representante da 6ª CRE; Mônica Malacarne, representante do Ensino Superior; Liane Dittberner, representante da SEPOP. Justificaram suas faltas: Maristela Possamai Fortuna, representante do SINEPE/RS; Daniela Lanner, representante do Ensino Profissionalizante; Carla de Fraga, representante do Executivo. O SINPROM não está comparecendo nas reuniões e aguardamos a sua manifestação oficial. Após a verificação do quórum, a presidente Maria Cristina iniciou a reunião plenária agradecendo a presença de todos, e justificou a demora do envio do e-mail com a pauta da reunião e anexos aos conselheiros, devido a demanda deste Conselho estar intensa e problemas de ordem técnica da rede de internet; solicitou que os conselheiros façam sempre a leitura da ata da reunião enviada como anexo na pauta para encaminhar correções e sugestões do texto, como foi recebido nesta última das conselheiras Paula e Liege. Em seguida a ata foi colocada para votação e aprovada por unanimidade. Leu o recebimento do ofício da SEE de nº



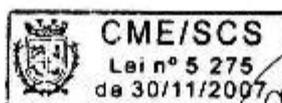
165/2019, indicando os conselheiros representantes do Executivo, as alterações da conselheira titular Carla Fraga que passou a ser suplente da conselheira Paula e como titular Ana Cleia Giovanaz, que participa da reunião de hoje como ouvinte, pois ainda não foi emitida sua portaria de nomeação; reforçou aos conselheiros que por ventura não puderem comparecer às reuniões que justifiquem antecipadamente e por escrito. Comunicou que foi enviado um ofício para a SEE, solicitando a regulamentação do CEMEJA. Passou a palavra à conselheira Liege, que relatou os possíveis "avanços" de alunos da EMEF Emanuel. Liege e a Coordenação do Ensino Fundamental da SEE fizeram o acompanhamento junto à escola, família e alunos. Relatou que fizeram avaliação dos alunos na escola e na SEE pela equipe multiprofissional, concluindo que algumas habilidades iriam se solidificar no 4º ano, portanto não foi aprovado o avanço. Falou que conversou com os pais que estão fazendo o acompanhamento de seus filhos e como supervisora da SEE também acompanhará todo o processo daqui por diante; falou do comprometimento do conselheiro André como pai de um dos alunos, assim como os pais dos outros alunos, considerando sempre o bem-estar e futuro das crianças. O conselheiro André e pai de um aluno envolvido neste processo não quis se manifestar, pois Maria Cristina falou da importância de todo envolvimento das pessoas, principalmente o papel da família neste processo e fará o acompanhamento da escola, pois é seu dever oferecer o 4º e 5º ano, direito do aluno de ter as habilidades desenvolvidas e dever do professor de fazer planejamento separado para estes alunos, mesmo sendo turma multisseriada. Parabenizou o bom trabalho desempenhado pela equipe da SEE e a importância do papel desempenhado pela família. Explicou que a resolução do PPP e seus anexos de Educação Infantil e de Ensino Fundamental foram somente corrigidos ortograficamente, e a parte legal, não apresentando nenhuma alteração no documento, portanto o seu teor continua como foi apresentado na última reunião. Falou sobre a consulta junto a este Conselho a respeito do atendimento educacional ao aluno da educação básica internado para tratamento de saúde em regime hospitalar ou domiciliar por tempo prolongado encaminhado pela SEE por meio do ofício nº 088/SEE/2019; a Comissão de



Legislação e Normas reuniu-se para discutir e elaborar o Parecer dos estudos compensatórios. Maria Cristina falou que deverá contar no Regimento Escolar. Os Regimentos Escolares enviados para este conselho deverão ter coerência com o PPP enviado para a SEE, caso contrário não poderá ser feita a correção. Liege falou que o espaço de ensinar não é só na sala de aula, portanto o PPP e o RE deve ter clareza nas atividades propostas pela escola. A conselheira Mônica falou da nova disciplina Cidades Educadoras no curso de Pedagogia da Faculdade onde trabalha que trata de questões externas das escolas. Maria Cristina colocou para votação após explanação, o Parecer do atendimento ao aluno em regime domiciliar, ao que foi aprovado por unanimidade pelos conselheiros presentes. A presidente disse que está sendo enviado ofício da Capacitação da FICAI para os conselheiros como convocação, para a SEE que é mantenedora da rede pública e para as escolas privadas de educação infantil. A capacitação será realizada no dia 29 de maio às 18:30 no auditório do Colégio São Luís, que gentilmente, através de seu diretor Nei Morsch, está cedendo o espaço gratuitamente devido à quantidade de lugares disponíveis. Palestrarão representantes da 6ª CRE, Conselho Tutelar e Promotoria de Justiça. No dia 27 de junho ficou agendado a Capacitação do PPP e Regimento Escolar nos turnos da manhã, tarde e noite, preferencialmente as EMEIs de manhã, EMEFs a tarde e EEIs privadas a noite, o que não impede de alguém participar em qualquer turno, conforme disponibilidade, ao que convocou aos conselheiros a participarem pelo menos num turno desta capacitação. Colocou para votação o Parecer de Renovação da Autorização de Funcionamento da EEI Paraíso Infantil, momento em que as conselheiras Cláudia Reichert e Soni relataram sobre a fiscalização realizada na escola, orientando sobre algumas pequenas adequações a serem realizadas e solicitando o envio de fotos das adaptações por e-mail a este Conselho, o que ocorreu posteriormente. O Parecer foi aprovado por unanimidade pelos conselheiros. Maria Cristina explicou sobre a pesquisa da Educação Infantil solicitada pela UNCME/RS aos municípios para levantamento de dados, a fim de fazer uma radiografia do RS, que será encaminhado posteriormente ao MP e Tribunal de Contas do Estado do RS. Paula disse que



algumas perguntas ficaram duvidosas, questionando-as e perguntou se a pesquisa será enviada às escolas privadas, ao que Maria Cristina explicou-as e falou que enviará a todas as escolas. A presidente falou sobre a formação para os dias D que acontecerá no dia 30 de maio em Venâncio Aires para a equipe de formadores/professores representantes da região da UNCME/AMVARP, que levarão as informações aos seus municípios. Disse que os estagiários atuantes nas escolas estão falhos na parte prática, ao que Sayonara relatou sobre a experiência com uma estagiária, que recebeu em sua escola e não sabia que a especificidade do seu curso era Educação Infantil. Helena e Mônica explicaram sobre o regramento dos estagiários na 6ª CRE e da faculdade respectivamente. Maria Cristina também esclareceu que na PMSCS, junto a SEE é bem regrado e as Escolas acompanham a estagiária. Vai passar para a Comissão de Legislação e Normas a revisão e alteração da Lei do CME, pois há necessidade de alteração em função da UNCME Nacional e do Estatuto da UNCME/RS, e posteriormente será encaminhado para a Procuradoria Geral da PMSCS para formalização. Explicou a respeito do Termo de Colaboração que foi analisado, solicitando ao responsável pela Coordenação Financeira da SEE Guilherme Rodrigues explicações, concluindo a necessidade de melhorar o texto do Termo, uma vez que não consta o número de alunos de algumas das escolas, também recebem diferenciado devido ao pagamento do aluguel ou não. Na próxima reunião solicitará à Comissão de Convênios para fazer relatório do Monitoramento. Maria Cristina pediu o cumprimento dos horários presença pelos integrantes das Comissões, considerando que o transporte é agendado com antecedência no dia anterior junto ao setor competente, que é da SEE, ficando um veículo e motorista disponível e isso é realizado com o dinheiro público. Falou sobre denúncias vindas da Promotoria de Justiça, que estão sendo averiguadas e especificamente relativa a segurança foi verificado que há uma vulnerabilidade. A conselheira Liege decidiu, com os integrantes da Comissão de Legislação e Normas, os dias para reuniões para organização da capacitação sobre Regimento Escolar ficando acordado que serão nas terças-feiras. A presidente relatou sobre o trabalho de correção do Documento de Referência do Município de Santa Cruz do Sul que está sendo acompanhado



pela assessora técnica pedagógica Rosimar. A presidente agradeceu à Secretária da SEE, pelo convite para participação da cerimônia Zero Fila de espera por vaga na educação infantil, bem como o trabalho realizado pela Central de Vagas, que veio contribuir para dar maior visibilidade e agilizar o trabalho. Disse da obrigatoriedade do Município de zerar a demanda por vagas nas escolas, especialmente a Educação Infantil, da meta e plano de governo de zerar a lista de espera pelas vagas, considerando a importância da criação da Central de Vagas e Judicialização para organizar a demanda, dando visibilidade ao órgão público. Parabenizou a conselheira Paula que está à frente deste Setor, ao Prefeito que respaldou e acreditou no projeto e a Secretária Jaqueline que tem respeito e credibilidade pelo CME/SCS, disse que será enviado um ofício à SEE parabenizando. Referiu-se a conselheira Ana, como novo membro deste Conselho, que fortalece o trabalho da Educação Infantil de olhar e contribuir para o processo, enfatizando que temos um quadro qualificado no CME. Cláudia Jordan pediu a palavra e relatou que está quase 8 anos na direção da EMEI e para os diretores foi um ganho expressivo para as escolas, pois a rede recebe os alunos com mais tranquilidade e respaldo jurídico, assim como a direção pode atender bem as famílias e os alunos. Liege complementou da melhora no Setor Pedagógico da SEE onde este trabalho era realizado anteriormente, pois há maior disponibilidade de tempo para atender de melhor forma a grande demanda que possuem. A conselheira Paula pediu que numa próxima reunião possa explicar e apresentar o seu trabalho na Central de Vagas; explicou que dos dias 27 a 31 de maio serão distribuídas as fichas de atendimento e de 3 a 11 de junho serão feitas as inscrições quando os pais deverão entregar toda a documentação do aluno. A próxima reunião ficou marcada para o dia 25 de junho. E, para constar, lavrou-se a presente Ata, que vai assinada pela Presidente do CME Maria Cristina Sandim Conrad e pela Vice-Presidente do CME/SCS – Cláudia Fabiana Reichert, sendo que as assinaturas dos demais presentes na reunião constam na planilha lista de presenças do CME/SCS. Santa Cruz do Sul, 21 de maio de dois mil e dezenove.



## **APÊNDICE I – Entrevista Semiestruturada**

## Entrevista Semiestruturada

### PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO

#### Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC

Esta entrevista é parte da pesquisa para elaboração da dissertação da mestranda Roberta de Moura Ertel, orientada pelo professor Dr. Rogério Gesta Leal.

A identidade dos participantes será mantida em sigilo.

#### 1º Eixo de entrevista – Perfil do entrevistado

1 – Sexo:

( ) Masculino

( ) Feminino

2 – Formação:

( ) Ensino Fundamental

( ) Ensino Médio

( ) Graduação em: \_\_\_\_\_

( ) Especialização em: \_\_\_\_\_

( ) Mestrado em: \_\_\_\_\_

( ) Doutorado em: \_\_\_\_\_

3 – Profissão/Função: \_\_\_\_\_

4 – Representa:

( ) Poder Público

( ) Organização da Sociedade Civil

#### 2º Eixo da entrevista – Atuação do profissional

1 – Desde que ano você atua como membro do Conselho Municipal de Educação de SCS?

2 – Descreva a sua participação no Conselho Municipal de Educação de SCS:

3 – Você possui filiação partidária?

4 – Você consegue estar presente em todas as reuniões ordinárias do Conselho? Entende como um empecilho elas ocorrerem na segunda-feira à tarde?

5 – Como você avalia o tempo de fala dos participantes do Conselho? Todos participam de maneira igualitária?

6 - Como funciona a escolha dos temas a serem deliberados nas reuniões?

7 – Há liberdade para você introduzir qualquer pauta/assunto a ser debatido nas reuniões?

8 – Todos possuem um prévio conhecimento dos assuntos debatidos, que torne a linguagem acessível?

9 – Existe eventual pressão/coerção por parte do Município de SCS para deliberação sobre certos temas? Em qual medida?

10 – Na sua opinião, qual a decisão mais relevante tomada pelo Conselho? E a menos relevante?

11- Liste quais membros você entende que mais participam, isto é, que mais estão envolvidos com as reuniões do Conselho.

12 - Como você se tornou membro do Conselho? Houve eleição?

13 - Você já fez curso de capacitação promovido pelo Conselho Municipal?

14 - Como você avalia o seu direito de fala nas reuniões ordinárias?

15 - Na sua opinião, há equilíbrio de forças entre o poder municipal, os interesses privados e a sociedade? Por quê?

16 - Você entende que há desafios a serem superados para maior deliberação pública que integre sociedade e o Poder Público? Se sim, quais?

17 – Você saberia dizer se o Poder Público tem observado ou acatado as manifestações do Conselho? Em que medida e por quê?

## **APÊNDICE II – Respostas dos Entrevistados**

## Entrevista Semiestruturada

①  
ENTREVISTA 1PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO  
Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC

Esta entrevista é parte da pesquisa para elaboração da dissertação da mestranda Roberta de Moura Ertel, orientada pelo professor Dr. Rogério Gesta Leal.

A identidade dos participantes será mantida em sigilo.

## 1º Eixo de entrevista – Perfil do entrevistado

## 1 – Sexo:

- ( ) Masculino  
(X) Feminino

## 2 – Formação:

- ( ) Ensino Fundamental  
( ) Ensino Médio  
( ) Graduação em: odontologia  
( ) Especialização em: \_\_\_\_\_  
( ) Mestrado em: \_\_\_\_\_  
( ) Doutorado em: educação

3 – Profissão/Função: dentista

## 4 – Representa:

- (X) Poder Público  
( ) Organização da Sociedade Civil

## 2º Eixo da entrevista – Atuação do profissional

1 – Desde que ano você atua como membro do Conselho Municipal de Educação de SCS?

2007

2 - Descreva a sua participação no Conselho Municipal de Educação de SCS:

Quase todos as reuniões  
to das reuniões ordinárias  
e fiscalização

3 - Você possui filiação partidária?

Não

4 - Você consegue estar presente em todas as reuniões ordinárias do Conselho?

Entende como um empecilho elas ocorrerem no dia e turno que ocorrem?

Todos.  
Há caso de:

5 - Como você avalia o tempo de fala dos participantes do Conselho? Todos participam de maneira igualitária?

Depende do perfil de cada um, e da pauta.  
Há conselheiros que participam/ falam  
menos.

6 - Como funciona a escolha dos temas a serem deliberados nas reuniões?

De acordo com o demandado.  
por e-mail.

7 - Há liberdade para você introduzir qualquer pauta/assunto a ser debatido nas reuniões?

Sim.

8 - Todos possuem um prévio conhecimento dos assuntos debatidos, que tome a linguagem acessível?

Sim, acessível. Não há contrangimento.

9 - Existe eventual pressão/coerção por parte do Município de SCS para deliberação sobre certos temas? Em qual medida?

No sentido positivo. Não se trata de pressão, se trata de temas necessários (fiscalização, denúncia). Não se trata de algo negativo.

10 - Na sua opinião, qual a decisão mais relevante tomada pelo Conselho? E a menos relevante?

Votação sobre as associações, sobre vagas. Sempre relevante, mas às vezes há confusão de membros sobre os assuntos que são pertinentes, legítimos.

11 - Liste quais membros você entende que mais participam, isto é, que mais estão envolvidos com as reuniões do Conselho.

Os da comissão de educação infantil e coordenação / admist. CME. <sup>dividido</sup> <sub>seriedade x poder público.</sub>

12 - Como você se tornou membro do Conselho? Houve eleição?

Foi considerado mais envolvido com escola. Indicado pelo Poder Público.

13 - Você já fez curso de capacitação promovido pelo Conselho Municipal?

Sim.

14 - Como você avalia o seu direito de fala nas reuniões ordinárias?

Excelente. Muito adequado.

Respeitado direito à voz e voto.

15 - Na sua opinião, há equilíbrio de forças entre o poder municipal, os interesses privados e a sociedade? Por quê?

Sim, há mesmos direitos ainda há descom-  
hecimento da sociedade em entender  
funcionamento do conselho.

16 - Você entende que há desafios a serem superados para maior deliberação pública que integre sociedade e o Poder Público? Se sim, quais?

Ajustar caducos do conselho com instituições  
realmente interessadas na causa. Institui-  
ções comprometida.

17 - Você saberia dizer se o Poder Público tem observado ou acatado as manifestações do Conselho? Em que medida e por quê?

Tudo ok. Tem acatado Poder Público real-  
mente escuto.

②  
ENTREVISTA 2

### Entrevista Semiestruturada

#### PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – Mestrado

Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC

Esta entrevista é parte da pesquisa para elaboração da dissertação da mestranda Roberta de Moura Ertel, orientada pelo professor Dr. Rogério Gesta Leal.

A identidade dos participantes será mantida em sigilo.

#### 1º Eixo de entrevista – Perfil do entrevistado

##### 1 – Sexo:

- ( ) Masculino  
(X) Feminino

##### 2 – Formação:

- ( ) Ensino Fundamental  
( ) Ensino Médio  
( ) Graduação em: \_\_\_\_\_  
( ) Especialização em: Supervisão Escolar  
( ) Mestrado em: \_\_\_\_\_  
( ) Doutorado em: \_\_\_\_\_

##### 3 – Profissão/Função: Supervisão Escolar

##### 4 – Representa:

- (X) Poder Público  
( ) Organização da Sociedade Civil

#### 2º Eixo da entrevista – Atuação do profissional

1 – Desde que ano você atua como membro do Conselho Municipal de Educação de SCS?

2016

2 - Descreva a sua participação no Conselho Municipal de Educação de SCS:

Participo da comissão de legislação e normas,  
ensino fundamental, CIA e ensino profissional.  
Elaboração das resoluções, muito frequência bem as  
alho e aprova todas as resoluções Conselho (todo tempo)  
das escolas.

3 - Você possui filiação partidária?

Não

4 - Você consegue estar presente em todas as reuniões ordinárias do Conselho?  
Entende como um empecilho elas ocorrerem no dia e turno que ocorrem?

Sim.

Não.

5 - Como você avalia o tempo de fala dos participantes do Conselho? Todos participam de maneira igualitária?

Comissão finalizador e pronunciamento mais.  
to de legislação também.  
Há aqueles que se abatem.

6 - Como funciona a escolha dos temas a serem deliberados nas reuniões?

Pauta formada por e-mail / grupo.

7 - Há liberdade para você introduzir qualquer pauta/assunto a ser debatido nas reuniões?

Sim.

8 - Todos possuem um prévio conhecimento dos assuntos debatidos, que torne a linguagem acessível?

Por vezes é muito técnico. Mas vinculado a  
educadores.

9 - Existe eventual pressão/coerção por parte do Município de SCS para deliberação sobre certos temas? Em qual medida?

Não há pressão

10 - Na sua opinião, qual a decisão mais relevante tomada pelo Conselho? E a menos relevante?

Tudo que está na pauta é importante

11- Liste quais membros você entende que mais participam, isto é, que mais estão envolvidos com as reuniões do Conselho.

Todos os membros titulares.

12 - Como você se tornou membro do Conselho? Houve eleição?

Indicação do executivo.

13 - Você já fez curso de capacitação promovido pelo Conselho Municipal?

Sim.

14 - Como você avalia o seu direito de fala nas reuniões ordinárias?

Muito bem.

15 - Na sua opinião, há equilíbrio de forças entre o poder municipal, os interesses privados e a sociedade? Por quê?

Não equilíbrio, todos justificam posição.

16 - Você entende que há desafios a serem superados para maior deliberação pública que integre sociedade e o Poder Público? Se sim, quais?

Maior participação nas comissões.  
Tempo/ disponibilidade.

17 - Você saberia dizer se o Poder Público tem observado ou acatado as manifestações do Conselho? Em que medida e por quê?

Sim, não força de lei.

③  
ENTREVISTA 3

### Entrevista Semiestruturada

#### PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – Mestrado

Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC

Esta entrevista é parte da pesquisa para elaboração da dissertação da mestranda Roberta de Moura Ertel, orientada pelo professor Dr. Rogério Gesta Leal.

A identidade dos participantes será mantida em sigilo.

#### 1º Eixo de entrevista – Perfil do entrevistado

##### 1 – Sexo:

- ( ) Masculino  
(X) Feminino

##### 2 – Formação:

- ( ) Ensino Fundamental  
( ) Ensino Médio  
( ) Graduação em: \_\_\_\_\_  
(X) Especialização em: educação sexual  
( ) Mestrado em: \_\_\_\_\_  
( ) Doutorado em: \_\_\_\_\_

3 – Profissão/Função: professora

##### 4 – Representa:

- (X) Poder Público  
( ) Organização da Sociedade Civil

#### 2º Eixo da entrevista – Atuação do profissional

1 – Desde que ano você atua como membro do Conselho Municipal de Educação de SCS?

2016

2 - Descreva a sua participação no Conselho Municipal de Educação de SCS:

Comissão legislação, ed. infantil  
reuniões ordinárias

3 - Você possui filiação partidária?

Não

4 - Você consegue estar presente em todas as reuniões ordinárias do Conselho?

Entende como um empecilho elas ocorrerem no dia e turno que ocorrem?

Sim

Sim. Não, todos vem. Participa de outro Conselho,  
e no CME é o que há maior participação dos membros

5 - Como você avalia o tempo de fala dos participantes do Conselho? Todos participam de maneira igualitária?

Há os que participam mais.

Há os que não se manifestam, talvez  
por desânimo, por não trabalharem  
o/ educação.

6 - Como funciona a escolha dos temas a serem deliberados nas reuniões?

Pauta formulada pelo Presidente.  
Recebem antes.

7 - Há liberdade para você introduzir qualquer pauta/assunto a ser debatido nas reuniões?

Podem sugerir sempre abeto.

8 - Todos possuem um prévio conhecimento dos assuntos debatidos, que torne a linguagem acessível?

Sente que alguns não sabem (talvez por  
falta de in outros)

9 - Existe eventual pressão/coerção por parte do Município do SCS para deliberação sobre certos temas? Em qual medida?

Total autonomia

10 - Na sua opinião, qual a decisão mais relevante tomada pelo Conselho? E a menos relevante?

Tudo relevante.

11- Liste quais membros você entende que mais participam, isto é, que mais estão envolvidos com as reuniões do Conselho.

Governamentais ligados à educação.  
Membros: pais, ensino técnico / profissionalizante.

12 - Como você se tornou membro do Conselho? Houve eleição?

Indicado.

13 - Você já fez curso de capacitação promovido pelo Conselho Municipal?

Sim, muitos.  
Por ele indicado, inclusive.

14 - Como você avalia o seu direito de fala nas reuniões ordinárias?

Bastante liberdade.

15 - Na sua opinião, há equilíbrio de forças entre o poder municipal, os interesses privados e a sociedade? Por quê?

Existe equilíbrio  
Todos não ouvem.

16 - Você entende que há desafios a serem superados para maior deliberação pública que integre sociedade e o Poder Público? Se sim, quais?

As pessoas que não participam, que busquem  
delas. Elas não aproximam espaço.

17 - Você saberia dizer se o Poder Público tem observado ou acatado as manifestações do Conselho? Em que medida e por quê?

Todas não acatadas e atendidas.

④  
ENTREVISTA 4

### Entrevista Semiestruturada

#### PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – Mestrado

Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC

Esta entrevista é parte da pesquisa para elaboração da dissertação da mestranda Roberta de Moura Ertel, orientada pelo professor Dr. Rogério Gesta Leal.

A identidade dos participantes será mantida em sigilo.

#### 1º Eixo de entrevista – Perfil do entrevistado

##### 1 – Sexo:

( ) Masculino

() Feminino

##### 2 – Formação:

( ) Ensino Fundamental

( ) Ensino Médio

( ) Graduação em: \_\_\_\_\_

() Especialização em: Língua portuguesa e educação

( ) Mestrado em: \_\_\_\_\_

( ) Doutorado em: \_\_\_\_\_

3 – Profissão/Função: professora aposentada

##### 4 – Representa:

( ) Poder Público

() Organização da Sociedade Civil

#### 2º Eixo da entrevista – Atuação do profissional

1 – Desde que ano você atua como membro do Conselho Municipal de Educação de SCS?

2018

2 - Descreva a sua participação no Conselho Municipal de Educação de SCS:

Participação reunião mensal

3 - Você possui filiação partidária?

Não

4 - Você consegue estar presente em todas as reuniões ordinárias do Conselho?

Entende como um empecilho elas ocorrerem no dia e turno que ocorrem?

Sim.

Adequado.

5 - Como você avalia o tempo de fala dos participantes do Conselho? Todos participam de maneira igualitária?

Sim partes, sim.

6 - Como funciona a escolha dos temas a serem deliberados nas reuniões?

Por e-mail, de acordo com o que está sendo realizado.

7 - Há liberdade para você introduzir qualquer pauta/assunto a ser debatido nas reuniões?

Sim.

8 - Todos possuem um prévio conhecimento dos assuntos debatidos, que torne a linguagem acessível?

Sim.

9 - Existe eventual pressão/coerção por parte do Município de SCS para deliberação sobre certos temas? Em qual medida?

Não.

10 - Na sua opinião, qual a decisão mais relevante tomada pelo Conselho? E a menos relevante?

Acesso a educação infantil.

Qualidade das escolas / reforma / infra-estrutura.

11- Liste quais membros você entende que mais participam, isto é, que mais estão envolvidos com as reuniões do Conselho.

Grande o GMC.

Sugestão: UNISC deveria participar.

12 - Como você se tornou membro do Conselho? Houve eleição?

Indicado pela direção CPERS.

13 - Você já fez curso de capacitação promovido pelo Conselho Municipal?

Não. Não conseguiu participar.

14 - Como você avalia o seu direito de fala nas reuniões ordinárias?

Bom.

15 - Na sua opinião, há equilíbrio de forças entre o poder municipal, os interesses privados e a sociedade? Por quê?

Sim-

16 - Você entende que há desafios a serem superados para maior deliberação pública que integre sociedade e o Poder Público? Se sim, quais?

Participação 6º CREC

Estado cumprir seu papel.

17 - Você saberia dizer se o Poder Público tem observado ou acatado as manifestações do Conselho? Em que medida e por quê?

Sim, dão ok.

5

ENTREVISTAS

**Entrevista Semiestruturada****PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - MESTRADO**

Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC

Esta entrevista é parte da pesquisa para elaboração da dissertação da mestranda Roberta de Moura Ertel, orientada pelo professor Dr. Rogério Gesta Leal.

A identidade dos participantes será mantida em sigilo.

*1º Eixo de entrevista - Perfil do entrevistado***1 - Sexo:**

- ( ) Masculino  
 Feminino

**2 - Formação:**

- ( ) Ensino Fundamental  
 ( ) Ensino Médio  
 ( ) Graduação em: pedagogia  
 ( ) Especialização em: \_\_\_\_\_  
 ( ) Mestrado em: \_\_\_\_\_  
 ( ) Doutorado em: \_\_\_\_\_

**3 - Profissão/Função:** professora / diretora**4 - Representa:**

- ( ) Poder Público  
 Organização da Sociedade Civil

*2º Eixo da entrevista - Atuação do profissional*

1 - Desde que ano você atua como membro do Conselho Municipal de Educação de SCS?

2013

2 - Descreva a sua participação no Conselho Municipal de Educação de SCS:

Reuniões mensais.  
Comissões ed. infantil/EJA.

3 - Você possui filiação partidária?

NÃO.

4 - Você consegue estar presente em todas as reuniões ordinárias do Conselho?

Entende como um empecilho elas ocorrerem no dia e turno que ocorrem?

Sim.  
Horário OK.

5 - Como você avalia o tempo de fala dos participantes do Conselho? Todos participam de maneira igualitária?

Dentro das reuniões, sim.  
Nas comissões, nem todos conseguem participar.

6 - Como funciona a escolha dos temas a serem deliberados nas reuniões?

Recebem notas, por e-mail e grupo.

7 - Há liberdade para você introduzir qualquer pauta/assunto a ser debatido nas reuniões?

Sim.

8 - Todos possuem um prévio conhecimento dos assuntos debatidos, que torne a linguagem acessível?

Todos entendem. Recebem explicações.

9 - Existe eventual pressão/coerção por parte do Município de SCS para deliberação sobre certos temas? Em qual medida?

Em regra, há autonomia.

10 - Na sua opinião, qual a decisão mais relevante tomada pelo Conselho? E a menos relevante?

Questões relativas à inclusão

Projeto Luz Azul.

Atividades relevantes.

11- Liste quais membros você entende que mais participam, isto é, que mais estão envolvidos com as reuniões do Conselho.

Aqueles ligados à educação, que estão nas escolas, universidades.

12 - Como você se tornou membro do Conselho? Houve eleição?

Indicação

Depois, houve eleição.

13 - Você já fez curso de capacitação promovido pelo Conselho Municipal?

Sim.

14 - Como você avalia o seu direito de fala nas reuniões ordinárias?

Muito bem.

15 - Na sua opinião, há equilíbrio de forças entre o poder municipal, os interesses privados e a sociedade? Por quê?

Dependendo do assunto, sim.  
Bem flexível o debate.

16 - Você entende que há desafios a serem superados para maior deliberação pública que integre sociedade e o Poder Público? Se sim, quais?

Maior participação na comissão.

17 - Você saberia dizer se o Poder Público tem observado ou acatado as manifestações do Conselho? Em que medida e por quê?

Sim.

**Entrevista Semiestruturada**

⑥  
ENTREVISTA 6

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – Mestrado**

Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC

Esta entrevista é parte da pesquisa para elaboração da dissertação da mestranda Roberta de Moura Ertel, orientada pelo professor Dr. Rogério Gesta Leal.

A identidade dos participantes será mantida em sigilo.

*1º Eixo de entrevista – Perfil do entrevistado*

**1 – Sexo:**

Masculino

Feminino

**2 – Formação:**

Ensino Fundamental

Ensino Médio

Graduação em: \_\_\_\_\_

Especialização em: \_\_\_\_\_

Mestrado em: \_\_\_\_\_

Doutorado em: \_\_\_\_\_

**3 – Profissão/Função:** concretor de imóveis

**4 – Representa:**

Poder Público

Organização da Sociedade Civil

*2º Eixo da entrevista – Atuação do profissional*

1 – Desde que ano você atua como membro do Conselho Municipal de Educação de SCS?

2016

2 - Descreva a sua participação no Conselho Municipal de Educação de SCS:

1 vez por mês.

3 - Você possui filiação partidária?

Não

4 - Você consegue estar presente em todas as reuniões ordinárias do Conselho?

Entende como um empecilho elas ocorrerem no dia e turno que ocorrem?

Praticamente todas  
Horário OK

5 - Como você avalia o tempo de fala dos participantes do Conselho? Todos participam de maneira igualitária?

Sim.

6 - Como funciona a escolha dos temas a serem deliberados nas reuniões?

E-mail (on-line).

7 - Há liberdade para você introduzir qualquer pauta/assunto a ser debatido nas reuniões?

Sim, comunica e pede p/ colocar em pauta  
é avaliado.

8 - Todos possuem um prévio conhecimento dos assuntos debatidos, que torne a linguagem acessível?

Compreensível.

9 - Existe eventual pressão/coerção por parte do Município de SCS para deliberação sobre certos temas? Em qual medida?

Não existe.

10 - Na sua opinião, qual a decisão mais relevante tomada pelo Conselho? E a menos relevante?

Vistorias.

Tudo importante.

11 - Liste quais membros você entende que mais participam, isto é, que mais estão envolvidos com as reuniões do Conselho.

Presidente e Diego.

12 - Como você se tornou membro do Conselho? Houve eleição?

Eleição (houve no colégio).

Presidente ex-ante.

13 - Você já fez curso de capacitação promovido pelo Conselho Municipal?

Sí, não.

14 - Como você avalia o seu direito de fala nas reuniões ordinárias?

Muito bem.

15 - Na sua opinião, há equilíbrio de forças entre o poder municipal, os interesses privados e a sociedade? Por quê?

Executivo participa mais.

16 - Você entende que há desafios a serem superados para maior deliberação pública que integre sociedade e o Poder Público? Se sim, quais?

~~Não~~  
Valor da cidadania.

17 - Você saberia dizer se o Poder Público tem observado ou acatado as manifestações do Conselho? Em que medida e por quê?

Tudo ok.