

PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS NA ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

PARTICIPATION OF MUNICIPAL COUNCILS IN THE PREPARATION OF THE MUNICIPAL EDUCATION PLAN

Renata Maria Pontes Cabral de Medeiros
Mestranda em Políticas Públicas da Unesp/Franca
Programa de Análise e Planejamento de Políticas Públicas – PAPP

Lucimary Bernabé Pedrosa de Andrade
Professora Doutora do Programa de Pós-Graduação em
Planejamento e Análise de Políticas Públicas da Faculdade de Ciências,
Humanas e Sociais da Unesp/Franca

RESUMO: O estudo analisou a participação dos Conselhos Municipais na elaboração do Plano Municipal de Educação (PME), na função de intermediários entre os anseios da sociedade na área educacional e o Estado. Os objetivos foram identificar a composição dos conselhos de um Município do Estado de São Paulo, verificar sua forma de atuar e analisar a participação popular através dos Conselhos na elaboração e implementação do PME. Como instrumentos para a coleta de dados, além da análise documental, essa pesquisa fez uso de entrevistas semi estruturadas realizadas com presidentes dos Conselhos Municipais e utilizou-se da metodologia qualitativa da análise do discurso. Os resultados mostraram que apesar da exigência legal de participação dos Conselhos na efetivação do Plano Nacional de Educação, isso não basta para que realmente ocorra à participação da sociedade na implementação dessa política. A almejada ação popular necessita de apropriação de uma cultura de democracia participativa, que ainda não acontece nesse município.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia. Conselho Municipal. Participação Popular. Plano Municipal de Educação. Políticas Públicas.

ABSTRACT: The study analyzed the participation of municipal councils in drafting the Municipal Education Plan (PME) in the role of intermediaries between society's aspirations in education and the state. The objectives were to identify the composition of the boards of a municipality of São Paulo, check his way of acting and analyze popular participation through the Councils in the development and implementation of EMPs. As instruments for data collection, in addition to document analysis, this research made use of semi-structured interviews with presidents of municipal councils, we used qualitative methods of discourse analysis. The results showed that despite the legal requirement for participation of the Councils in the execution of SMEs, it is not enough to actually occur the participation of society in the implementation of this policy. The desired class action requires appropriation of a participatory democracy culture, which does not happen in this city.

<http://doi.org/10.33027/2447-780X.2016.v2.n2.04.p43>

KEYWORDS: Democracy. Municipal Council. Popular participation. Municipal Education Plan. Public Policy.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a participação dos Conselhos Municipais na elaboração do Plano Municipal de Educação (PME) como intermediários entre os anseios da sociedade na área educacional e o Estado.

Com a promulgação da Constituição cidadã (1988), possibilitou-se a criação de órgãos colegiados nas áreas sociais, os denominados Conselhos, como espaços privilegiados de participação popular com competência para propor, debater e aperfeiçoar as políticas públicas e dar uma nova dinâmica as políticas sociais. Dessa forma, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas representam uma das possibilidades de efetivação da participação da sociedade civil, representando uma nova relação entre Estado e sociedade na gestão pública.

No Brasil contemporâneo, os Conselhos Gestores representam uma das principais formas de democracia participativa, consagrando a importância da participação popular na elaboração, fiscalização e controle de políticas públicas, tornando possível a inclusão do cidadão no cenário político decisório, visando a efetiva garantia dos direitos fundamentais, através do exercício da cidadania e tornando real a possibilidade de transformação social. Sem dúvida, os Conselhos representam uma inegável conquista relativamente à construção de um país que se quer e diz democrático.

Considera-se que o Plano Municipal de Educação (PME) representa o instrumento de maior relevância da política educacional local, pois estabelece os objetivos para a educação do município, bem como as metas e estratégias para atingi-los. Logo, o PME não é apenas uma carta de intenções, o documento visa estruturar efetivamente uma política pública para área da educação através da construção coletiva entre gestores e sociedade civil, almejando educação de qualidade para todos.

É por este prisma que a análise de participação dos Conselhos Gestores Municipais no processo de implementação do Plano Municipal de Educação, constitui objeto de investigação e de estudo de grande relevância para a democratização do poder através da participação popular na elaboração de políticas públicas.

Devido à importância da democracia neste trabalho, será feita uma breve análise sobre o tema, na sequência será feita uma abordagem sobre Conselhos Gestores e sua relevância na elaboração de políticas públicas, e um breve panorama sobre o Plano Municipal de Educação, sem a pretensão de esgotar aludidos temas. Por fim, será analisada a participação dos Conselhos Gestores na elaboração do Plano de Educação de um Município do interior do estado de São Paulo.

Estas questões poderão colaborar para compreensão e análise de como a participação popular está se efetivando nas políticas públicas locais, podendo criar possibilidade para que se avance e se aprofunde nesse assunto de suma importância para a democracia.

APONTAMENTOS SOBRE A DEMOCRACIA E A PARTICIPAÇÃO POPULAR

Ao abordar o tema “Conselhos Gestores de Políticas Públicas”, imediatamente somos remetidos à ideia de democracia. Assim, ao começar um estudo sobre participação dos Conselhos gestores na elaboração e implementação de políticas públicas, faz-se necessário debater sobre democracia, pois um tema está relacionado necessariamente a outro.

Bonavides (1996, p. 17) conceitua democracia como:

[...] aquela forma de exercício da função governativa em que a vontade soberana do povo decide, direta ou indiretamente, todas as questões de governo, de tal sorte que o povo seja sempre o titular e o objeto, a saber, o sujeito ativo e o sujeito passivo do poder legítimo.

O aludido autor parte do conceito de democracia consagrado por Lincoln, como sendo um governo do povo, pelo povo e para o povo. Esse conceito, embora sucinto, conclui o que é democracia.

É preciso esclarecer que a democracia, didaticamente, é dividida em três formas: a democracia direta, a indireta ou representativa e a participativa.

Historicamente, a democracia direta nos remete à Grécia antiga, que se caracterizava pela participação de todos que fossem considerados cidadãos nos atos de governança. Não havia a figura do representante do povo, mormente eleições. Atenas era governada da seguinte maneira: todos aqueles que eram autorizados a participar se reuniam em assembleias e tomavam as decisões que lhes atendessem em seus anseios e necessidades. Por razões óbvias, esse modelo ateniense não é mais possível, seja pela quantidade de pessoas que estariam envolvidas, seja pela enorme dimensão territorial, que dificultaria enormemente a tomada de decisão de assuntos relativos à administração. Isso significa que, a democracia grega fundamentava-se no princípio de que o próprio povo, sem intermediários, deveria se autogovernar.

Este modelo chamado de democracia direta e “é reminiscência da história dos sistemas políticos, não sendo praticado modernamente, com exceção de alguns diminutos cantões suíços.” (DUARTE NETO, 2005, p. 30)

Na democracia chamada indireta ou representativa o povo delega todo poder decisório aos seus representantes. Como bem observa Silva (2006, p. 137), “na democracia representativa a participação popular é indireta, periódica e formal, por via das instituições eleitorais que visam a disciplinar as técnicas de esco-

lha dos representantes do povo.”

Na democracia representativa ganha destaque a expressão “mandato político representativo”, que pode ser definido segundo o autor como “[...] uma situação jurídica-política com base na qual alguém, designado por via eleitoral, desempenha uma função política”. (SILVA, 2000, p. 138).

Assim, os cidadãos são representados por políticos eleitos e as decisões destes são tomadas de forma autônoma, não estando vinculada a vontade do povo que os elegeram. Dessa autonomia surgem inúmeras críticas à democracia representativa, das quais se destacam a falta de legitimidade e a discrepância entre a vontade do povo e seus representantes, além do fato de não existir instrumentos de fiscalização e controle por parte dos cidadãos.

Portanto, como bem atesta Soares (2001, p. 130):

A representação nas democracias modernas manifestou-se cada vez mais política, pública e decisória, considerando que os representantes deviam decidir segundo sua própria consciência em detrimento de interesses pré-constituídos, pelo que, nos alicerces das democracias liberais o sistema representativo transformou-se em ficção jurídica.

A democracia representativa mostrou-se insuficiente para atender aos anseios da sociedade, aliado a esse fato, soma-se as inúmeras críticas de que é alvo, a corrupção e ao descaso político e popular, mostrando-se urgente buscar formas alternativas que acresça ao sistema representativo a vontade popular.

Como bem pontua Manfredini (2008, p. 25):

O que tem se vivenciado no Brasil é a crise desse modelo. Os representantes já não representam o povo; este, por sua vez, já não se interessa pelos assuntos políticos. O número de partidos cresce, mas as ideologias continuam as mesmas, e, o poder legislativo ainda não logrou sua independência, continua a operar com preponderância do executivo.

Outro conceito de democracia é denominado de democracia participativa, que tem como pressuposto a soberania popular, ou seja, apesar de manter estruturas representativas, baseia-se no princípio de que o povo participe de todos os processos decisórios, dotado de iniciativa e sanção dos atos de interesse público. Assim, é o povo, “instância suprema do processo político.” (BONAVIDES, 1996. p. 28).

A democracia participativa por considerar que a soberania popular exige o exercício direto da vontade geral, refere-se tanto à participação do cidadão na elaboração das políticas públicas, como também na fiscalização e avaliação das mesmas. Há um equilíbrio entre o poder parlamentar e a vontade do povo, uma vez que em determinadas situações a hegemonia parlamentar pode ser limitada pelo povo (BONAVIDES, 2006).

Ao discorrer sobre o assunto, Bonavides (2002, p. 27) ensina:

Não se trata a democracia participativa, ademais, de uma democracia nos moldes daquela que se fazia presente na sociedade ateniense, mas sim de uma democracia na qual o essencial é que o povo disponha dos instrumentos de controle de sua participação política, sem o que tal democracia será tão ilusória como o são as democracias representativas dos países subdesenvolvidos, biombo atrás do qual se ocultam as mais opressivas ditaduras sociais de confisco da liberdade humana.

Ensina Silva (2006, p. 137) que no Brasil, a Constituição Federal de 1988 adéqua a democracia representativa e a democracia direta, com tendência à democracia participativa, conforme previsto no parágrafo único do art. 1º que declara que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos (democracia representativa) ou diretamente (democracia participativa).

Assim, a Constituição cidadã regulamentou diversos instrumentos de participação popular, possibilitando o exercício da democracia participativa, ou seja, em todo o texto constitucional verificam-se mecanismos de intervenção popular na atividade estatal. Esclarecendo que Estado brasileiro não admite poder estatal ilimitado e sem dispositivos de controle.

A esse respeito, Figueiredo (2007, p. 319) declara que:

O Estado só poderá ser democrático se e quando o povo exercer efetivamente o poder por meio de seus representantes, ou, em algumas circunstâncias diretamente. Além disso, e efetivamente sobremais disso, mister que direitos fundamentais constem das cartas políticas e sejam cabalmente respeitados.

Dessa forma, a democracia participativa brasileira pode se dar por diversos mecanismos de manifestação da vontade, como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei, os Conselhos e outros canais institucionais de participação popular, ou seja, em todo o texto constitucional verificam-se mecanismos de intervenção popular na atividade estatal.

Sobre a participação popular na Constituição brasileira Teixeira (2007, p. 155) enfatiza que “a Constituição instaura elementos democráticos na gestão das políticas públicas, que sugerem um novo desenho das políticas sociais no Brasil, fundamentados nos princípios da descentralização, municipalização e participação da sociedade civil em todo o processo.”

Destarte, referida participação popular na gestão de políticas públicas, por meio da intervenção e controle, constitui o cerne da democracia participativa, que ultrapassa a esfera representativa e almeja a proximidade das relações entre o Estado e a sociedade civil, pois apenas serem representados por políticos, mesmo que eleitos pelo próprio povo já não mais satisfazem às demandas e necessidades sociais e os anseios da população, que buscam uma atuação estatal mais transparente e próxima daqueles que o representa, “daí a necessidade de se utilizar instrumentos que procurem o consentimento da coletividade, que procurem, enfim, a aproximação da sociedade e do Estado, do burocrata e do cidadão, do governante

e do governado.” (PEREZ, 2004, p. 221).

Para Perez (2004, p. 36), “o desenvolvimento democrático, refletido na constitucionalização da democracia participativa, é uma das razões fundantes da institucionalização da participação popular nas decisões e no controle da Administração Pública.” Desse modo, a Constituição assegurou a população direitos fundamentais de participação, e em contrapartida exigiu da administração pública uma nova estrutura, com novas formas de atuar, o que ocasionou na modificação da relação estatal com a sociedade civil, com os agentes públicos e com a organização hierárquica. A eficácia administrativa cinge-se a adesão popular e à sua atuação ativa. A legitimidade vincula-se a essa adesão da sociedade “[...] a um conjunto de medidas concretas, políticas, ou programas que esta ajudou a formular, decidir e muitas vezes a executar.” (PEREZ, 2004, p. 221). Essa legitimidade seria essencial para o êxito de políticas públicas.

Portanto, a democracia participativa, indiscutivelmente legitimada pela Constituição Federal de 1988, surge como meio eficaz de atuação do Estado, proporcionando instrumentos para que a população efetivamente possa intervir no cenário político. E, dessa forma, a sociedade vê-se obrigada, além de cobrar também a agir. A democracia participativa estabelece a participação da sociedade, não apenas para escolher seus representantes, mas obriga igualmente na participação da efetivação de direitos, que admite, requer e preza a participação direta e o controle por parte daqueles que são titulares das políticas públicas - o cidadão.

CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os denominados Conselhos Gestores constituem um dos instrumentos concretos estabelecido constitucionalmente que viabiliza o exercício da democracia participativa, possibilitando a participação da sociedade civil na elaboração, fiscalização e controle de políticas públicas, “eles têm o papel de ser instrumentos mediadores na relação sociedade/Estado.” (GOHN, 2006, p. 6). São órgãos colegiados e paritários articulando membros da população e representantes do poder público, em práticas relativas à gestão pública.

Os Conselhos Gestores não constituem uma criação dos tempos modernos, alguns pesquisadores ressaltam que “são uma invenção tão antiga como a própria democracia participativa e datam suas origens desde os clãs visigodos.” (GOHN, 2006. P. 5).

De acordo com Gohn (2003, p. 7), os conselhos:

São agentes de inovação e espaço de negociação dos conflitos. Entretanto, há uma longa história e um acirrado debate na trajetória dos conselhos envolvendo questões relacionadas com participação, formas de governo e representatividade, natureza da esfera pública, divisão de poder local, regional, nacional e global, além de temas mais abrangentes que

configuram o cenário em que os conselhos de desenvolvem, como o próprio sistema da democracia e os condicionantes políticos econômicos que influenciam as gestões públicas.

No Brasil, os Conselhos Gestores tiveram diversas feições e denominações, entretanto apenas com advento da Constituição Federal de 1988, os Conselhos adquiriram um novo aporte jurídico e político, tornando-se institucionalizados gerando legitimidade, força e permanência para estes órgãos. Assim, os Conselhos aparecem como peças fundamentais, no processo de reorganização das políticas, tornando possível uma interação entre governo e sociedade civil na de gestão políticas públicas.

Em linhas gerais, sua criação depende de lei, regem-se por regulamento formulado por seus pares, possuem caráter obrigatório, pois muitas das verbas repassadas são condicionadas a sua existência, podem assumir atribuições consultivas (emitem opiniões e sugestões sobre políticas públicas, sem poder decisório), deliberativas (podem discutir e decidir sobre os rumos das políticas públicas, vinculando a Administração Pública, devido à força coercitiva da lei que assim determina) e/ou controle.

Assim, “[...] nascidos sob a égide da Constituição de 1988, assumem natureza própria que demanda perfil específico, determinado por suas funções e atribuições que, por sua vez, determinam a organização e a composição, bem como o funcionamento.” (BORDIGNON, 2009, p. 73).

Quanto à abrangência de atuação dos Conselhos “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.” (GOHN apud SANTOS, 2000, p.137-138). Significa que, podem atuar na definição de diretrizes e metas políticas visando garantir à universalização de direitos, bem como gerir programas governamentais e atuar com temas de caráter transversal que se referem diretamente aos direitos e comportamentos sociais.

Os Conselhos Gestores estão presentes na esfera federal, atuando nas áreas básicas relativamente a emprego, educação, saúde, criança e adolescente, assistência social e habitação. Nas esferas estaduais e municipais, são contemplados, além destes, outros setores, como política urbana, política agrícola, cultura, população negra, portadores de deficiências físicas, idosos, meio ambiente e direito das mulheres (GOHN, 2003).

Como espaços democráticos, possibilitam que a população participe das decisões políticas, identificando e expressando quais são os anseios e interesses da sociedade e quais as políticas que atenderão o bem comum, através da prestação de serviços públicos.

De acordo com Martins, Oliveira e Soares (2008, p. 159),

Esses mecanismos de fortalecimento do controle e de cooperação na gestão das políticas não significam o engessamento da administração pública, mas a ampliação do debate a partir desses canais de comunicação, para a concretização dos aspectos democráticos e republicanos, nos padrões da democracia participativa.

Cada Conselho Gestor é competente para interferir na promoção, defesa e divulgação dos direitos e interesses coletivos relacionados a seu campo de atuação, de acordo com a forma prevista na legislação que os instituiu (MARTINS; OLIVEIRA; SOARES, 2008). Destarte,

Os temas discutidos por um Conselho devem ser todos voltados ou interligados à sua área específica, conforme o setor público objeto de seu funcionamento, não obstante a possibilidade de interface com outros Conselhos no caso de discussões de políticas inter-setoriais. (MARTINS; OLIVEIRA; SOARES, 2008, P. 158).

Assim, apesar de cada Conselho Gestor, ser responsável por atuar em determinada área, é de fundamental importância que em casos de Políticas Públicas que demandem o envolvimento de diversas áreas, a atuação se dê de maneira integrada com vistas a atingir o bem de toda a coletividade com representatividade de órgãos colegiados de diversas áreas, como no caso da elaboração do Plano Municipal de Educação, em que foram convocados a participar de sua elaboração os segmentos representativos da sociedade civil.

OS CONSELHOS GESTORES NA ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS

Para a implementação de melhorias na área educacional, o governo federal determinou diretrizes, metas e estratégias para a política educacional através do Plano Nacional de Educação, tendo sua última versão aprovada através de lei ordinária com vigência de dez anos a partir de 26 de junho 2014, previsto no artigo 214 da Constituição Federal.

O Plano Nacional de Educação - Lei 13.005/2014 - determinou que os Estados e Municípios criassem ou revisassem as suas versões locais de metas e estratégias (os Municípios tiveram como prazo final para concluírem seus PMEs o mês de julho de 2015) estabelecendo objetivos e enumerando as ações imprescindíveis para atingi-los num prazo de 10 anos.

Art. 8º Os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de um ano contado da publicação desta lei (BRASIL, 2014).

Por conseguinte, todo Município ficou obrigado a implementar seu plano para a educação de acordo com as diretrizes, objetivos e metas do PNE e do Plano Estadual de Educação (PEE), o que significa que todos os Municípios

brasileiros, sem exceção, devem ter um Plano Decenal que estruture ações visando promover uma educação de qualidade.

A elaboração de um Plano Municipal de Educação exige, deste modo, que sejam identificadas as necessidades educacionais locais, e assim se estabeleça prioridades e metas dentro de prazos razoáveis e adequados para consecução do estabelecido, este processo requer que todos os segmentos da sociedade civil e do governo participem, com vistas a uma educação de qualidade (MONLEVALE, 2008).

O papel dos PMEs é planejar as políticas públicas para a área em longo prazo e, com isso, contribuir para a efetivação de medidas pautadas em uma política educacional séria e comprometida com os anseios da sociedade, tendo como suporte a legislação educacional vigente e as condições humanas, materiais e financeiras disponíveis para a realização de uma educação de qualidade.

É importante salientar, que a construção de um Plano de Educação é de suma importância para o Município, pois ele representa não apenas a política de uma gestão, mas a continuidade da história da Educação, com poder para ultrapassar várias gestões.

Quanto aos agentes que deveriam participar da elaboração estabelece o artigo 8º, § 2º da lei 13.005/2014, que:

§ 2º Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de que trata o caput deste artigo, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil.

Desse modo, deveriam participar do trabalho de elaboração do plano em regime de colaboração, representantes da Administração Municipal, representantes do Legislativo Municipal, representantes dos diversos Conselhos Municipais, representantes da Equipe Técnica da Secretaria de Educação, de acordo com as diferentes modalidades de ensino, representantes dos Diretores Escolares, Professores, Pais de alunos e Representantes da Rede Particular e Estadual de Ensino. Entretanto, em todas as etapas de elaboração dos PMEs os Conselhos Gestores figuram como de fundamental importância, exercendo suas funções consultivas, deliberativas e de controle.

Ressalta-se que a função de elaboração do Plano de Educação é de competência do Poder Executivo e Legislativo, sendo a Secretaria Municipal de Educação responsável por sua coordenação, porém o Conselho Municipal de Educação “[...] é o coração da gestão democrática da educação e do futuro do Município.” (MONLEVALE, 2005, p. 25), sendo-lhe atribuídas as competências de elaboração, implantação e o acompanhamento do PME.

A participação de diversos segmentos do governo e da sociedade civil no processo de elaboração do documento é fundamental para garantir o conhecimento, o entendimento, o auxílio técnico e o envolvimento nas ações, além de

viabilizar o processo democrático.

No caso dos representantes do Poder Executivo, conforme Bordignon (2009) é indicado que haja um de cada Secretaria – Municipal de Educação, do Planejamento e da Fazenda. Para consolidar o processo, o autor sugere que participem das fases de construção do Plano os Conselhos profissionais da educação, alunos e seus familiares, Ministério Público, Poder Legislativo e sociedade civil. Relativamente à participação dos Conselhos, além do Conselho da Educação, podem e devem participar o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente; o Conselho do FUNDEB; o Conselho da Alimentação, entre outros.

A elaboração do PME passa, obrigatoriamente, por algumas etapas:

I – Constituição do Fórum e da Comissão de redação; II – Redação do Regimento do Fórum e cronograma de trabalho; III – Estudo das bases legais; IV – Diagnóstico; V – Discussão das Metas, Estratégias, Ações e Recursos; VI – Tomada de decisões; VII – Redação do Projeto de lei; VIII – Envio da mensagem à Câmara Municipal; IX – Acompanhamento da Tramitação e Aprovação. (MONLEVALE, 2008, p. 87-88).

Os Conselhos Gestores do Município, em especial o Conselho Municipal de Educação (CME) devem participar tanto do fórum, como de todas as etapas da elaboração do PME. Assim, os conselhos deverão se manifestar e se posicionar durante o Fórum e conduzir os estudos das bases jurídicas e conceituais do PME, cabendo ao CME elucidar a todos os participantes sobre os fundamentos da elaboração do documento, “o Conselho Municipal de Educação, no todo ou em parte, constitui-se ator nato do Fórum, ou seja, da instância deliberativa da elaboração do PME.” (MONLEVALE, 2008, P. 88).

No tocante ao diagnóstico deverá ser feito “[...] um levantamento da realidade sócio econômico-cultural do município, um minicenso das demandas educacionais e uma discussão sobre os principais problemas da área educacional.” (MONLEVALE, 2008, p. 88). Cabendo ao CME a tarefa de impulsionar as ações e instrumentos desse diagnóstico auxiliado por técnicos da Secretaria da Educação e outros setores da Prefeitura.

Na fase da discussão das metas, das estratégias e dos recursos o CME

Deverá emitir opiniões, esclarecer dúvidas, mantendo a discussão no leito dos objetivos do processo. Nessa fase, eclodirão os conflitos de interesses divergentes, principalmente de sindicatos e de setores da oposição, que devem ser devidamente respeitados e potencializados, sem prejuízo do avanço do processo. Se o CME tiver um perfil bem representativo das forças municipais, sua atuação facilitará o caminho. (MONLEVALE, 2008, p. 88).

A última fase corresponde à tomada de decisões, concernentes as metas e estratégias que atendam as demandas da educação local que originarão o documento.

Assim como se pode ter na escola ensino sem aprendizagem, no PME pode-se ter palavras e propostas sem sentido, sem amarração legal e pedagógica, sem viabilidade social e econômica. A ação permanente do CME visa garantir não somente a qualidade do processo – na sua democracia e cientificidade – como a qualidade do produto. (MONLEVALE, 2004, p. 40).

Encerrada a fase de elaboração do plano, o mesmo é submetido à aprovação pelo Poder Legislativo, sendo necessário um acompanhamento e monitoramento da execução das ações propostas.

Importante ressaltar, que “[...] é fundamental que, concluída a tramitação e aprovada a lei do PME, se constitua um fórum permanente para seu acompanhamento e avaliação.” (MONLEVALE, 2004, p. 43).

Por fim, diante do exposto, pode-se concluir que o papel agregador e atuante do CME no município é fundamental para a elaboração do PME, no acompanhamento, no desenvolvimento e na avaliação das metas estratégias estabelecidas para a educação do município a longo prazo, e, ainda, configura um marco na gestão democrática da educação municipal.

METODOLOGIA

O estudo foi realizado em fevereiro e março de 2016, em um Município do interior do Estado de São Paulo da região da Alta Mogiana - Ituverava - com aproximadamente 45 mil habitantes (de acordo com o Censo do IBGE de 2010).

Para análise empírica foram identificados quatro Conselhos Gestores Municipais que figuram como participantes da elaboração do Plano de Educação do município objeto de estudo: Conselho Municipal de Educação (CME), Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE), Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e Conselho Municipal do Fundeb (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica).

Pesquisa qualitativa, que procura entender o fenômeno de acordo com a perspectiva dos participantes e com a situação estudada. Quanto aos meios, a pesquisa foi bibliográfica, documental e de campo.

A coleta de dados primários foi realizada através de aplicação de questionários semiestruturados com os Presidentes dos Conselhos Gestores, com o escopo de identificar as características dos Colegiados do Município, e avaliar a participação dos mesmos na elaboração do Plano de Educação do Município.

O questionário foi dividido em cinco partes, quais sejam: 1) identificação do perfil do Presidente do Conselho; 2) de que maneira as informações sobre o PME foram repassadas pelo órgão competente; 3) se os Conselhos foram convocados e por qual órgão a participarem da elaboração do PME; 4) se a participa-

ção no processo de elaboração do PME envolveu todos os membros do colegiado; 5) a descrição da participação do Conselho na implementação do PME.

Para análise dos dados obtidos com o questionário aplicou-se a metodologia da análise do discurso, visando compreender o sentido e não apenas o conteúdo do texto, “pode-se afirmar que o corpus da AD é constituído pela seguinte formulação: ideologia + história + linguagem.” (MUTTI, CAREGNATO, 2006, p. 680).

A utilização da análise do discurso fundamenta-se pelo de “[...] tentar entender e explicar como se constrói o sentido de um texto e como esse texto se articula com a história e a sociedade que o produziu. O discurso é um objeto, ao mesmo tempo, linguístico e histórico; entendê-lo requer a análise desses dois elementos simultaneamente.” (GREGOLIN, 1995, p.20).

As respostas foram transcritas, analisadas e, posteriormente foram interpretadas. Procurou-se identificar, na percepção dos presidentes, como os Conselhos Gestores estão realizando de maneira efetiva suas atribuições enquanto mecanismos de controle e de gestão das políticas públicas.

Para coleta de dados secundários foram analisados documentos da Secretaria de Educação do Município (atas e listas de presença elaboradas durante a elaboração do PME) e os documentos dos Conselhos Gestores (atas de reuniões visando discutir o PME e listas de presença).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

IDENTIFICAÇÃO DOS PRESIDENTES DOS CONSELHOS GESTORES

Inicialmente, cumpre identificar o perfil dos Presidentes dos Conselhos gestores analisados. Nessa análise foi permitindo verificar que todos tem formação superior completa. Nenhum deles possui formação complementar em nível de pós-graduação, mestrado ou doutorado. A menor idade encontrada foi 36 anos e a mais alta 65 anos.

A maioria dos presidentes são servidores públicos municipais, sendo dois servidores efetivos, um deles servidor nomeado em comissão e um deles não faz parte do quadro de funcionários do Município, porém trabalham em instituição conveniada. O Presidente do Conselho Municipal de Educação é servidor efetivo e desempenha suas funções na Secretaria Municipal de Educação. O presidente do Conselho de Alimentação Escolar é professor de Educação Física com cargo efetivo na rede municipal. Relativamente ao presidente do Conselho do Fundeb é diretora de escola nomeada em comissão. Já o presidente do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente é responsável pela APAE da cidade, não é servidor municipal.

Os presidentes do sexo masculino são dois, igual número do sexo feminino. Quanto ao estado civil, verificou todos os presidentes são casados.

Com a análise do perfil foi possível constatar que os Conselhos contam com presidentes com curso superior, funcionários da administração pública, efetivos ou em comissão, com parcos conhecimentos prático e teórico relacionado às áreas de atuação e relataram dificuldade política para estruturar e intermediar consensos e conflitos que aparecem nos Conselhos.

CARACTERIZAÇÃO DOS CONSELHOS GESTORES DO MUNICÍPIO

Os Conselhos gestores do Município estudado possuem uma quantidade mínima de seis e máxima de dez integrantes. As reuniões ordinárias são realizadas mensalmente, podendo ser realizadas convocações extraordinárias para assuntos urgentes. A representação do colegiado corresponde a 50% dos membros representantes do governo local e 50% para os membros não governamentais.

A média de tempo de funcionamento dos Conselhos é de dez anos, sendo o mais antigo o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, a criação da maioria se deu entre os anos 2000 e 2005.

Averiguou-se que os Conselhos Gestores estudados possuem natureza consultiva e deliberativa, sendo que estas prerrogativas estão regulamentadas nas legislações que criaram os respectivos Conselhos.

Desse modo, todos os Conselhos Gestores do município, apresentam regimento interno que normatiza o funcionamento e as atribuições dos mesmos. O mandato dos conselheiros corresponde a um período de dois anos, podendoser reconduzidos uma vez por igual período, sendo esta disposição cumprida fielmente, com convocação do colegiado no período de novas eleições.

No Município os Conselhos Gestores possuem sede própria, a denominada “Casa dos Conselhos”, isto é, um local utilizado para as reuniões do colegiado. Apesar da existência do espaço físico, não há um quadro pessoal próprio, nem suporte estrutural.

ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHOS GESTORES NA ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - O QUE A PESQUISA REVELOU

O questionário aplicado aos presidentes dos Conselhos gestores implica em quatro aspectos a serem analisados:

O primeiro aspecto da análise da participação dos Conselhos gestores na elaboração do PME refere-se ao modo que as informações sobre o PME che- gou ao conhecimento dos presidentes dos mesmos, ou seja, se as etapas de traba- lho como a constituição do fórum, o cronograma de trabalho, os representantes,

o diagnóstico, a discussão das metas foram informadas aos conselheiros e se eles foram convocados a participarem.

Os entrevistados responderam de forma unânime que foram apenas comunicados pelo representante do órgão responsável que o PME estava em processo de elaboração e ainda, que os representantes de cada segmento do Fórum foram convidados por um assessor da Secretaria da Educação do Município responsável pelo PME. Poucas foram às informações dadas pelo órgão executor durante toda a tramitação do plano, não existindo um documento formal sistematizando o processo de elaboração e dando conhecimento sobre as fases de planejamento e execução.

O segundo aspecto de análise refere-se a quando e como ocorreu participação dos Conselhos na elaboração do Plano, se agiram apenas como figurantes ou exerceram uma atuação efetiva e com qualidade.

Os presidentes do Conselho de Alimentação Escolar, Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Fundeb, foram enfáticos ao assumirem que participaram apenas em duas ocasiões, a primeira para apresentação do Plano Nacional de Educação e conhecimento da obrigatoriedade do município em elaborar seu plano e a segunda para apresentação do PME já concluído.

Sobre isso declarou o entrevistado do CAE,

O plano acaba não tendo a efetiva participação daqueles que estão na ponta, em contato direto com a comunidade. [...] Os Conselhos acabam olhando apenas os seus problemas, trabalham para ações pontuais que exigem tempo e dedicação, não conseguindo sistematizar ações para propor no Plano. (PRESIDENTE DO CAE).

A falta de participação dos Conselhos em assuntos de interesse do Município como um todo, na visão dos presidentes, é uma falha que precisa ser superada, e não sabem se será plenamente corrigida, pois acreditam ser um desafio muito grande promover uma ampla participação em todas as temáticas de interesse da comunidade local.

Com relação ao CME o presidente relatou que a participação do órgão se deu de forma insatisfatória

O PME deveria ter sido discutido melhor. Faltou um plano de ação, de trabalho, a Secretaria (SME) pecou no planejamento, que deveria ter sido feito anteriormente e não de maneira apressada, o CME deveria ter sido comunicado com antecedência. [...] O PME deveria ter sido proposto pelo CME e não ao contrário, o Executivo propor o PME e o CME aprovar, o plano tinha que ter nascido dentro do CME. (ENTREVISTADO DO CME).

O terceiro ponto objeto de análise diz respeito à participação do colegiado do Conselho nas etapas de elaboração do PME. De acordo com os depoimentos colhidos, com exceção do CME, nos demais Conselhos, alguns conselheiros não tiveram sequer conhecimento sobre a elaboração do documento.

Esse desconhecimento ou desconsideração sobre a implementação do plano foi corroborada pela análise das atas dos Conselhos Gestores - CAE, CMDCA e Fundeb, cujo assunto não consta de nenhuma das reuniões do órgão colegiado.

Constatou-se também que, embora realizadas algumas reuniões na fase de implantação do plano, não apresentaram uma participação expressiva dos representantes dos conselhos, fato verificado a partir da lista de presença apresentada pela Secretária da Educação do Município. Observou-se ainda, que não se realizou Fóruns e Conferências para diagnóstico do município e para discussão das metas e estratégias.

Sobre a responsabilidade de participação do CME perguntado a respeito, o presidente justificou que também houve uma falta de estrutura de “cima para baixo”

Se o FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) tivesse exigido que o PME partisse do CME, tinha ocorrido de forma diferente. Há uma falta de estrutura de cima para baixo. Se o FNDE tivesse cobrado do Poder Executivo e da Secretaria Municipal de Educação tinha acontecido diferente, não que não aconteceu, mas poderia ter acontecido diferente. (ENTREVISTADO DO CME).

O último item analisado refere-se à descrição feita pelos presidentes dos Conselhos sobre a participação dos colegiados na elaboração do PME. Como já destacado acima, os Conselhos Gestores participaram apenas de algumas reuniões marcadas pelos representantes do Poder Executivo. O Conselho de Educação além dessas reuniões discutiram o PME em uma única reunião extraordinária.

A esse respeito, a presidente do CMDCA se manifestou:

O representante do Poder Executivo tinha conhecimento que esse plano deveria acontecer, então deveria ter trazido para os Conselhos com maior antecipação. [...] Por outro lado, o Conselho é muito passivo, deveria ser mais atuante, deveria deliberar, e os membros não entendem esse poder de deliberação [...] deliberar é mandar fazer de acordo com a lei, nenhum Conselho utiliza essa ferramenta. (PRESIDENTE DO CMDCA).

O CME, com todos os seus membros, participou apenas na fase final do Plano. Sobre esse aspecto:

Foi marcada uma reunião extraordinária, porque o Plano tinha uma data para ser aprovado, trouxeram o Plano pronto, foi lido, discutido alguns pontos, abriu-se para fazer algumas alterações, mas não poderia ter sido assim [...] São nesses momentos que o Conselho percebe a importância do Conselho [...] trazer uma coisa pronta só para o Conselho aprovar perde o sentido. Os Conselhos deveriam ter feito parte disso. (PRESIDENTE CME).

Analisando a ata da Reunião extraordinária realizada pelo CME sobre o PME, é possível extrair do documento que foi apresentado o PME, discutidas e esclarecidas dúvidas das metas propostas com uma assessora de Educação da SME, após a leitura o PME foi aprovado por unanimidade. Os conselheiros ape-

nas realizaram a leitura do documento, não houve alteração e o documento foi aprovado da forma originalmente enviada pela SME.

Sobre o assunto o presidente do CAE destacou que a sociedade não sabe da importância do Conselho “[...] o jeito oficial de se discutir alguma coisa é através do Conselho.”

Sobre a responsabilidade dos Presidentes dos Conselhos, como representante do colegiado, pela inexistência de participação no processo de elaboração do documento os mesmos alegaram de forma geral que não tem o poder de decidir nenhum assunto sozinho, todo tema tem que ser objeto de debate e pode ser trazido por qualquer um dos membros, deve ser discutido por todos os conselheiros, colocado em votação e constar em ata para ter poder legal.

Todos os presidentes afirmaram que é necessária uma capacitação para os conselheiros, para que possam exercer de forma efetiva o seu papel.

No que concerne à avaliação e monitoramento do plano, afirmaram que participarão desse processo, acompanhando a concretização dos objetivos e metas traçadas no plano.

Do exposto nas entrevistas, pode-se chegar as seguintes conclusões:

Primeira, o município não apresenta uma cultura de democracia participativa, apenas o direito ao voto e a existência de instituições democráticas não garantem o exercício da cidadania se os cidadãos não forem os protagonistas desse processo. A elaboração do PME, que exigia uma participação democrática, revelou uma gestão municipal burocratizada e centralizadora, distante dos cidadãos e das reais necessidades da comunidade local. É de fundamental importância introduzir a gestão democrática no âmbito municipal, aliando conceitos como participação popular, legitimidade, eficiência e controle de poder.

Nesse sentido, passada a fase de elaboração do PME resta ao Município garantir a implementação, acompanhamento e avaliação das metas e estratégias, realizando debates, consultas e audiências públicas, numa crescente conscientização do princípio da participação popular.

Ao tornar plena a eficácia dos dispositivos democráticos na gestão pública, previstos constitucionalmente, aliando democracia representativa com democracia participativa, o gestor público operacionaliza o princípio constitucional da participação.

Pode-se dizer, que há ainda, no município em questão e em inúmeros municípios brasileiros, certa tradição autoritária da gestão pública, na qual importantes decisões são tomadas no interior dos gabinetes das autoridades municipais e impostas à população. A gestão pública democrática municipal exige daqueles que detém o poder tanto a competência para decidir quanto associar suas decisões às necessidades e objetivos da sociedade. Para alcançar esta finalidade

não bastam boa vontade e sensibilidade do administrador público, é primordial utilizar mecanismos para garantir direito de vez e voz à população.

No dizer de Oliveira (2002, 109), a democracia implica o respeito ao intersubjetivismo de ações e reações como forma de sentir o pulsar da coletividade. Nas palavras do autor “os debates são a essência da democracia. A ausência do debate leva à falta de raciocínio dialético, em que prevalece apenas uma opinião e, o mais das vezes, nem sempre a correta.”

Ao restringir a participação da sociedade no que diz respeito às decisões que afetem o Município implica em afrontar os princípios constitucionais fundamentais e rejeitar a cidadania. Requer-se que os governantes criem mecanismos de participação que tornem possível a cidadania e a tomada de decisões de forma igualitária, onde todos tenham oportunidade de participar, o que permitirá um maior comprometimento do indivíduo com o coletivo. Só assim será possível uma gestão participativa, possibilitando uma gestão de todos para todos.

Segunda, a sociedade civil desconhece a importância dos Conselhos Gestores como organismos de representação popular, e provavelmente por este motivo, não exercem suas funções consultivas, deliberativas e de controle de políticas públicas. Contrariamente, os representantes da administração pública, mesmo conhecendo referidas atribuições, não as utilizam, pois se submetem a vontade do Poder Público.

Gonh (2002, p. 15), sobre falta de cultura participativa declara:

De um lado, observa-se que a operacionalização não plena dessas novas instâncias democratizantes se dá devido à falta de uma cultura de participação da sociedade civil, em canais de gestão dos negócios públicos, a curta trajetória de vida desses conselhos e, portanto, à falta de exercício prático (ou até a sua inexistência), e ao desconhecimento - por parte da maioria da população, de suas possibilidades (deixando-se espaço livre para que eles sejam ocupados e utilizados como mais um mecanismo da política das velhas elites e não como um canal de expressão dos setores organizados da sociedade). De outro lado, a existência de concepções oportunistas, que não se baseiam em postulados democráticos e veem os conselhos apenas como instrumentos/ferramentas para operacionalizar objetivos predefinidos.

Vislumbra-se que os Conselhos Gestores são espaços sociais, de participação democrática, devendo criar condições para que se tenha um maior controle sobre a gestão pública e uma maior cobrança sobre o Poder Executivo em suas tomadas de decisões, mormente em nível municipal.

Entretanto, para que isso seja possível, é imprescindível discutir certas questões no que diz respeito à criação e implementação dos Conselhos gestores, ou seja, é preciso se repensar a forma como estão estruturados os Conselhos atualmente.

A questão da paridade nos conselhos admite sérias divergências. Lyra

(1996, p. 29) defende que:

Alguns Procuradores da República sustentam a ideia de que, em todos os colegiados que preveem a participação da comunidade através de organizações representativas, essa participação necessitaria garantir a tais organizações uma presença paritária, sem o governo ter direito ao voto de Minerva ou ao poder de homologação.

A representação paritária requer ainda, que sua composição deva ser representativa de diferentes setores sociais, territoriais e forças políticas organizadas. Bem como, deve haver um real equilíbrio entre representantes do Executivo e representantes da sociedade civil, pois os primeiros “têm o que os representantes da sociedade civil não têm (pela lei, os conselheiros municipais não são remunerados e nem contam com estrutura administrativa própria.” (GONH, 2006).

Ademais, a sociedade tem que ter acesso às informações e as ações dos Conselhos devem ter publicidade. É fundamental implantar mecanismos de supervisão e o controle sobre os atos praticados pelos conselheiros (GOHN, 2006). E, finalmente, os conselheiros devem utilizar os meios jurídicos para que as decisões discutidas e consumadas dos Conselhos obriguem ou vinculem o Poder Executivo, qualificando em tese, seus resultados, para que não funcionem simplesmente como extensão da vontade do poder local.

Os Conselhos Gestores representam uma conquista social, por isso

Numa sociedade marcada por inúmeros processos de exclusão social e de baixos níveis de participação política do conjunto da população, os conselhos assinalam para possibilidades concretas de desenvolvimento de um espaço público que não se resume e não se confunde com o espaço governamental/estatal. A possibilidade de a sociedade civil intervir na gestão pública, via parcerias com o Estado, representa a instauração de um novo padrão de interação entre governo e sociedade; novas arenas de intermediação e novos mecanismos decisórios implantados poderão ter a capacidade de incorporar uma grande pluralidade de atores e de diferentes interesses. (GOHN, 2006, p.10).

Dessa forma, a criação e funcionamento dos Conselhos Gestores são de extrema importância para atuação do povo na seara política, todavia para que haja efetividade e eficácia em sua atuação, é imperioso que tenham força política, bem como competência e poderes normativos e possibilidade de destituição dos conselheiros que não cumpram com seus deveres, para que se torne possível à democratização desses espaços públicos.

Terceira, mostra-se urgente uma formação para atuação dos conselheiros, principalmente os advindos da sociedade civil. Gohn (2006, p. 9) denuncia que:

Faltam cursos ou capacitação aos conselheiros, de forma que a participação seja qualificada quanto, por exemplo, à elaboração e gestão das políticas públicas; não há parâmetros que fortaleçam a interlocução entre os representantes da sociedade civil com os representantes do governo. É preciso entender o espaço da política para que se possa fiscalizar e também propor políticas; é preciso capacitação ampla que possibilite a todos

os membros do conselho uma visão geral da política e da administração. Usualmente, eles atuam em porções fragmentadas, que não se articulam (em suas estruturas) sequer com as outras áreas ou conselhos da Administração Pública.

Isso não quer dizer que somente os representantes da sociedade civil necessitam de formação para atuarem nesses espaços democráticos. A qualificação deve ser ampla para que tanto os membros da sociedade civil como os representantes do poder público possam se tornar conselheiros atuantes e conscientes de seu papel.

Ao tratar do tema formação, significa que deve haver um preparo dos cidadãos antes e durante o tempo em que estiverem exercendo suas funções nos Conselhos Gestores, preparo que envolve tanto aspectos técnicos como éticos e políticos. Essa qualificação permitirá que o conselheiro conheça o espaço em que irá atuar, “[...] assim como um código de ética e posturas em face dos negócios públicos.” (GOHN, 2006).

CONCLUSÃO

A democracia como prática social é um aspecto relativamente recente no Brasil, país conhecido pela sua tradição autoritária e conservadora. A partir da Constituição Federal de 1988, com a denominada Constituição cidadã são criadas determinadas instituições orientadas para a concretização do Estado Democrático de Direito, dentre essas instituições os Conselhos Gestores.

Referidos Conselhos representam a possibilidade do exercício da democracia, expressando a soberania popular, que vai além do direito de voto, possibilitando a verdadeira inclusão do cidadão na sociedade em que vive, viabilizando o poder de atuar e transformar sua comunidade. É o direito do ser humano desenhar seu próprio futuro e colaborar para o progresso e desenvolvimento da sociedade do qual faz parte.

Entretanto, a partir do exposto, observa-se que apesar dos Conselhos Gestores do Município estarem sob a égide constitucional da gestão democrática, foi possível verificar que estes colegiados com experiências ainda incipientes exprimem certa natureza burocrática, com estruturas frágeis para garantir uma efetiva participação popular. Apenas a criação e a regulamentação dos órgãos não se mostram suficiente para assegurar a participação da sociedade civil nas tomadas de decisão das políticas públicas do Município.

Os Conselhos Gestores estudados apresentaram certo distanciamento do processo decisório e certa submissão da população para com o Estado, demonstrando uma estrutura elitista e hierarquizada, apoiada em procedimentos burocráticos. Como resultado, o papel normativo e fiscalizador dos Conselhos têm ficado mais na aparência do que na ação concreta.

A participação popular através dos Conselhos constitui um novo processo de descentralização, que demanda muito aprendizado por parte da sociedade dos processos democráticos, pois ainda não incorporamos o princípio democrático em sua essência.

Quanto à participação dos Conselhos na formulação do PME, na maneira como estão estruturados, será pouco provável que consigam se impor sobre as determinações do Poder Executivo. Dessa forma, a determinação legal da participação dos Conselhos na elaboração do PME se mostra insuficiente para que realmente ocorra a participação da sociedade civil.

A democracia participativa como aludida por Bonavides e demais teóricos, exige também uma cultura de participação popular, fato que está muito longe de muitos municípios brasileiros, que consideram os Conselhos Gestores em função do Poder Executivo e avesso à participação popular.

REFERÊNCIAS

- BONAVIDES, P. **A Constituição aberta**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.
- _____. **Ciência e política**. 10. ed., São Paulo: Malheiros, 2002.
- _____. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- _____. **Os poderes desarmados: à margem da Ciência Política, do Direito Constitucional e da História: Figuras do passado e do presente**. São Paulo: Malheiros, 2002.
- BORDIGNON, G. **Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009. (Educação Cidadã; 3).
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm acesso em 05/04/2015.
- BRASIL, Ministério da Educação. **Lei nº 13.005/2014** de 26/06/2014. Plano Nacional de Educação 2014- 2024. Diário Oficial da União, Brasília, 2001.
- CAREGNATO, R. C. A. MUTTI R. **Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo**. Texto Contexto Enferm, Florianópolis, 2006 Out-Dez; 15(4): 679-84.
- DUARTE NETO, J. **A iniciativa popular na Constituição Federal**. São Paulo: RT, 2005.
- FIGUEIREDO, L. V. **Direito Público**. Estudos. Belo Horizonte. Ed. Fórum, 2007. 556p
- GOHN, M. G. **Conselhos Gestores e Gestão Pública**. Ciências Sociais Unisinos. 42(1):5-11, volume 42. número 1. jan/abr 2006.
- _____. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção questões da nossa época; v.84). Teoria dos Movimentos Sociais. São Paulo: Loyola, 1997.
- _____. **Conselhos Populares e participação popular**. Serviço Social e Sociedade, IX(26): 25-47. São Paulo: Cortez, 1990.
- _____. **Conselhos Gestores na Política social urbana e participação popular**. Cadernos Metrópole n. 7, pp. 9-31, 1º sem. 2002.

_____. **Teoria dos movimentos sociais**. 2 ed., São Paulo, Loyola, 2000.

GREGOLIN, M. R. V. **A análise do discurso**: conceitos e aplicações. Alfa (São Paulo), v.39, p.13-21, 1995.

LYRA, R. P. **Conselhos de Direitos Humanos**. In: LYRA, Rubens Pinto. (Org.) A nova esfera pública da cidadania. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, Parte I, p. 15-55.

MANFREDINI, K. M. **Democracia Representativa Brasileira**: O Voto Distrital Puro Em Questão. Florianópolis, 2008.

MARTINS M. F., MARTINS S., OLIVEIRA A. R. e SOARES J. B. **Conselhos Municipais de Políticas Públicas**: uma análise exploratória. Revista do Serviço Público Brasília 59 (2): 151-185 Abr/Jun 2008.

OLIVEIRA, R. F. de. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2002.

PEREZ, M. A. **A Administração pública democrática**: institutos de participação popular na Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

SANTOS, M. R. M. **Conselhos municipais**: a participação cívica na gestão das políticas públicas. Dissertação. (Mestrado). Programa de Mestrado da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro: UFRJ, 2000.

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SOARES, M. L. Q. **Teoria do Estado**: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o Direito Constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

TEIXEIRA, S. M. **Descentralização e participação social**: o novo desenho das políticas sociais. Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. 2 p. 154-163 jul./dez. 2007.

Submetido em: 01/06/2017

Aprovado em: 19/09/2017

