



# 13<sup>a</sup> REUNIÃO REGIONAL SUDESTE ANPEd

EM DEFESA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA, LAICA E  
GRATUITA: POLÍTICAS E RESISTÊNCIAS

2714 - Trabalho Completo - 13a Reunião Científica Regional da ANPEd-Sudeste (2018)  
GT 05 - Estado e Política Educacional

## A ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E O PAPEL DOS CONSELHEIROS NA PERSPECTIVA DE ESTUDANTES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO-CAMPUS ALEGRE

Diego Buffolo Portinho - UFES - Universidade Federal do Espírito Santo  
Andréia Weiss - UFES - Universidade Federal do Espírito Santo

### RESUMO

O estudo analisa a perspectiva de estudantes da segunda turma do curso de Pós-Graduação em Ensino, Educação Básica e Formação de Professores da Universidade Federal do Espírito Santo - Campus Alegre sobre a atuação do Conselho Municipal de Educação e o papel dos conselheiros. A pesquisa qualitativa foi o caminho metodológico escolhido, sendo delineada por meio de uma pesquisa exploratória, fundamentada em levantamento bibliográfico, com base em alguns pressupostos teóricos com destaque para Salles (2017), Silva e Conti (2016) e Marcelino (2013). Os dados empíricos foram coletados através do serviço Google Formulários e posteriormente analisados e discutidos, perpassando pelo viés da análise de conteúdo à luz da teoria de Bardin (2009) com suporte de ferramentas computacionais como o software R em sua interface Rstudio com extensão RQDA e o IRAMUTEQ. A partir da análise dos dados foi possível identificar que as perspectivas apresentadas pelos estudantes em relação ao CME e aos conselheiros, revela consonância com o que se espera deste órgão de atuação colegiada na proposição e implementação de políticas públicas.

**Palavras-chave:** Conselho Municipal de Educação; Conselheiros; Controle social.

## A ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E O PAPEL DOS CONSELHEIROS NA PERSPECTIVA DE ESTUDANTES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO-CAMPUS ALEGRE

### RESUMO

O estudo analisa a perspectiva de estudantes da segunda turma do curso de Pós-Graduação em Ensino, Educação Básica e Formação de Professores da Universidade Federal do Espírito Santo - Campus Alegre sobre a atuação do Conselho Municipal de Educação e o papel dos conselheiros. A pesquisa qualitativa foi o caminho metodológico escolhido, sendo delineada por meio de uma pesquisa exploratória, fundamentada em levantamento bibliográfico, com base em alguns pressupostos teóricos com destaque para Salles (2017), Silva e Conti (2016) e Marcelino (2013). Os dados empíricos foram coletados através do serviço Google Formulários e posteriormente analisados e discutidos, perpassando pelo viés da análise de conteúdo à luz da teoria de Bardin (2009) com suporte de ferramentas computacionais como o software R em sua interface Rstudio com extensão RQDA e o IRAMUTEQ. A partir da análise dos dados foi possível identificar que as perspectivas apresentadas pelos estudantes em relação ao CME e aos conselheiros, revela consonância com o que se espera deste órgão de atuação colegiada na proposição e implementação de políticas públicas.

**Palavras-chave:** Conselho Municipal de Educação; Conselheiros; Controle social.

### 1. INTRODUÇÃO

No Brasil, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), verificamos a abertura política para um processo de gestão democrática na educação. Diante desse cenário, os Conselhos Municipais de Educação (CME) configuram-se como instâncias de proposição das políticas públicas de educação local.

Segundo Marcelino (2013), ao mesmo tempo que atua de modo propositivo, o CME tem papel fiscalizador no acompanhamento as ações de governo, sobretudo em relação as políticas implementadas pela Secretaria Municipal de Educação.

Para a autora, os conselhos passaram a desempenhar uma função política tornando-se um espaço "[...] representativo da sociedade civil, e não um espaço de disputa de poder e representações corporativas" (MARCELINO, 2013,p.82). Nesse contexto, estudar o papel do CME e a atuação dos conselheiros remete-nos a tentativa de produzir informações qualificadas para uma compreensão das políticas de educação, de modo a (re)pensarmos se esse importante órgão de gestão colegiada tem cumprido sua real finalidade, considerando o papel a ser desempenhado para o qual foi constituído.

### 2. METODOLOGIA

A pesquisa objetivou analisar a perspectiva dos estudantes da UFES-Campus Alegre sobre a atuação do CME e o papel dos conselheiros, sendo desenvolvida a partir de uma pesquisa exploratória. Foram definidos como sujeitos da pesquisa, denominados "sujeito respondente" os estudantes oriundos da segunda turma do Programa de Pós-Graduação em Ensino, Educação Básica e Formação de Professores (PPGEEDUC), ingressantes no ano de 2017.

Para a coleta dos dados empíricos foi aplicada uma questão aos participantes com o auxílio do serviço Google Formulários<sup>1</sup>. Composta de duas perguntas, a questão buscou identificar no primeiro momento qual a percepção dos sujeitos relacionada ao CME sobre como este deve atuar no cenário da educação municipal. No segundo momento, perguntamos qual deve ser o papel assumido pelos conselheiros. O quadro 1 revela o teor das informações apresentadas para a coleta de dados:

#### Quadro 1 – Questão aplicada para coleta de dados

<p><b>Questão:</b> No Brasil, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, verificamos a abertura política para um processo de gestão democrática na educação. Diante dessa realidade, apresente sua perspectiva sobre como Conselho Municipal de Educação (CME) deve atuar no cenário da gestão da educação municipal e qual deve ser o papel assumido pelos conselheiros?</p>
---

Fonte: O Autor (2017).

Inicialmente, os participantes foram informados quanto a finalidade da pesquisa e o caráter voluntário da participação, consentindo a utilização das informações prestadas ao responderem o questionário, com a garantia do anonimato.

Obtivemos um retorno de treze participantes que responderam a questão num universo de dezesseis estudantes do PPGEEEDUC. Com base nessas informações, realizamos o tratamento dos dados que emergiram das principais respostas em categorias, com base na abordagem metodológica definida como análise de conteúdo proposta por (BARDIN, 2009). Nessa abordagem, também conhecida como técnica de análise das comunicações, a construção de categorias é justificada, pois nos auxiliam a compreender o que está por trás dos discursos, uma vez que "[...] a intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos as condições de produção [...]" (BARDIN, 2009, p.38).

Nesse processo, algumas ferramentas computacionais foram utilizadas como o software R em sua interface Rstudio com extensão RQD<sup>2</sup>, de modo a otimizar o trabalho de análise de conteúdo com o corpus textual gerado a partir de todas as respostas, construção de categorias e subcategorias, em integração com o software IRAMUTEQ<sup>3</sup> para viabilizar a elaboração de uma árvore de similitude máxima com a finalidade de percebermos as evocações de termos e expressões por análise fatorial de correspondências e por análise de semelhanças.

### 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

#### 3.1 CATEGORIAS

Os estudantes que participaram da pesquisa, representam 82% do universo de ingressantes da segunda turma do PPGEEEDUC.

A relevância das informações apresentadas no cenário da pesquisa leva-nos a refletir sobre os diferentes entendimentos que se expressam em múltiplos olhares por parte dos sujeitos sobre o CME e os conselheiros. Assim sendo, as categorias teóricas apresentadas expressam esses olhares, a partir das diferentes perspectivas e enunciados, com base na inferência possibilitada pela análise de conteúdo proposta por (BARDIN, 2009).

##### 3.1.1 Categoria 1. Perspectiva de atuação do CME no cenário da educação municipal

A primeira categoria compreendida como "Perspectiva de atuação do CME no cenário da educação municipal", parte do conceito norteador que indica o conjunto de percepções sobre a atuação do CME e das expectativas sociais que são produzidas a respeito deste órgão colegiado, tendo em vista as questões evidenciadas pelos sujeitos respondentes.

Nesse sentido, identificada a similaridade e recorrência de algumas respostas, a categoria foi desdobrada em outras três subcategorias que traduzem perspectivas e expectativas, a saber:

##### 3.1.1.1 Subcategoria 1.1 Atuação consultiva, mediadora e orientadora

A atuação consultiva, mediadora e orientadora está diretamente relacionada a ação do CME, legitimando sua atuação. No contexto dos dizeres que emergem na respostas dos sujeitos, vemos produzidas na Tabela 1 muitas ideias que dialogam com o referencial apresentado por Silva e Conti (2016) ao destacar que:

**Tabela 1 – Respostas dos sujeitos dialogando com os autores Silva e Conti (2016)**

SUJEITO RESPONDENTE (A)	O conselho na minha perspectiva deve <u>entender e nortear problemas que possivelmente possam surgir dentro da comunidade escolar do município</u> no que tange a educação básica [...].
SUJEITO RESPONDENTE (B)	[...] o conselho municipal de educação deve estar a par das questões educacionais que necessitam de atenção dentro do município a fim de <u>orientar na solução de problemas, assim como o desenvolvimento de medidas necessárias para a melhoria da qualidade</u> da educação na área atendida [...].
SUJEITO RESPONDENTE (C)	O conselho de educação deve atuar na gestão de ensino, de forma democrática, propiciando a participação da sociedade nas decisões relacionadas à educação.
SUJEITO RESPONDENTE (D)	O conselho deverá <u>contribuir para uma melhor gestão do ensino no âmbito do município, a fim de garantir que o direito a educação de qualidade possa ser assegurado a todos os alunos da localidade.</u>

Fonte: O Autor (2017).

Segundo Silva e Conti (2016), essas atribuições exercidas acabam por definir as finalidades para o qual o conselho deve ser instituído na gestão da educação municipal.

A atuação consultiva legitima-se no estudo e interpretação das legislações educacionais, emissão de pareceres, enquanto a atuação mediadora e orientadora, justifica-se pelo inter-relacionamento do CME em diálogo permanente com a sociedade, a partir das bases que estão representadas em sua estrutura de composição paritária (sociedade civil e poder público).

##### 3.1.1.2 Subcategoria 1.2 Atuação propositiva, normativa e de deliberação política

Ao discorrer sobre a atuação propositiva, normativa e de deliberação política, discutimos conceitos que são correlacionados e interdependentes aos apontamentos evidenciados anteriormente por Silva e Conti (2016), pois além de ser um órgão consultivo e mediador, também deve atuar exercendo suas atividades de maneira propositiva, normatizando suas decisões e sendo uma instância de diálogo no cenário político. Para tanto, é necessária uma ação de protagonismo por parte dos conselheiros, no desenvolvimento dessas atividades.

Essa ação de protagonismo está presente na perspectiva dos conselheiros ao afirmarem na Tabela 2 que:

**Tabela 2 – Demonstrativo de respostas sobre o protagonismo dos conselheiros**

SUJEITO RESPONDENTE (A)	[...] o conselho municipal da educação <u>deve atuar desenvolvendo normas e regras que adaptem o município as determinações legais federais e estaduais</u> , visando contribuir com o desenvolvimento educacional do cidadão.
SUJEITO RESPONDENTE (B)	O conselho deve <u>atuar de maneira a contribuir, participando da elaboração do Plano Municipal de Educação.</u>
SUJEITO RESPONDENTE (C)	[...] o conselheiro deve <u>criar estratégias que favoreçam a ampla participação da comunidade</u> , incentivando, dentre outras coisas, a criação de associações de pais, professores, alunos e funcionários <u>nas questões de políticas educacionais</u> do sistema de ensino.

SUJEITO O Conselho deve participar da elaboração das políticas públicas para a  
RESPONDENTE (D) educação do Município [...].

Fonte: O Autor (2017).

A esse respeito, aprendemos com Marcelino (2013) que no século XXI, os conselhos passaram a ter essa função política ao garantirem a participação social de setores e movimentos da sociedade civil organizada. São setores e movimentos, ratificados por Salles (2017) que sempre lutaram para uma atuação mais efetiva nos processos decisórios.

### 3.1.1.3 Subcategoria 1.3 Atuação supervisora, fiscalizadora e de acompanhamento

A atuação supervisora, fiscalizadora e de acompanhamento está diretamente vinculada ao exercício do controle social por parte do CME e se consolida com a participação da sociedade.

A Tabela 3 expressa a perspectiva dos sujeitos respondentes ao enunciarem essas formas de atuação por parte do CME:

**Tabela 3 – Respostas que expressam as perspectivas sobre a atuação supervisora, fiscalizadora e de acompanhamento por parte do CME.**

SUJEITO  
RESPONDENTE (A) [...] acompanhar e fiscalizar a maneira como as políticas públicas estão sendo executadas e o monitoramento do sistema educacional do município.

SUJEITO  
RESPONDENTE (B) [...] cabe ao conselho de educação acompanhar as políticas públicas voltadas para o processo educativo, permitindo assim uma conexão entre as decisões do poder executivo e a população.

SUJEITO  
RESPONDENTE (C) [...] defender os direitos de todos os atores envolvidos no processo de educação assegurados nas leis, fiscalizar a aplicação dos recursos sejam eles próprios ou oriundos de convênios.

Fonte: O Autor (2017).

Segundo Salles (2017), trata-se de uma forma de atuação política direta, provocando inovação democrática e o fortalecimento da cidadania.

### 3.1.2 Categoria 2. Perspectiva do papel assumido pelos conselheiros do CME

A segunda categoria compreendida como "Perspectiva do papel assumido pelos conselheiros do CME", agrega alguns apontamentos apresentados pelos sujeitos respondentes no que tange as expectativas sociais relacionadas ao que se espera da ação e da atuação de um conselheiro municipal de educação no exercício do seu mandato. A esse respeito, faz-se necessário ordená-la em duas subcategorias, considerando a diversidade de respostas relativas ao tema e de modo a tornar os dados coletados mais organizados para uma discussão qualificada, tendo em vista o aporte teórico adotado:

#### 3.1.2.1 Subcategoria 2.1 Conselheiro como agente mediador e responsável pelo acompanhamento e controle social da educação

Ao percebermos nos discursos dos participantes elementos que apontam para a perspectiva de um conselheiro como agente mediador e responsável pelo acompanhamento e controle social da educação, tratamos de enquadrá-los como uma subcategoria no contexto do papel do conselheiro membro do CME, tendo em vista alguns dos seguintes apontamentos representados na Tabela 4:

**Tabela 4 – Respostas sobre o papel do conselheiro membro do CME**

SUJEITO  
RESPONDENTE (A) [...] atuar como mediador e articulador nesse processo de gestão da educação

SUJEITO  
RESPONDENTE (B) [...] responsáveis por avaliar, discutir, deliberar e fiscalizar as ações e práticas relacionadas a educação, na discussão dos principais assuntos relacionados a educação brasileira e municipal, visando as prioridades e necessidades da educação.

SUJEITO  
RESPONDENTE (C) Quanto ao papel assumido pelos conselheiros, percebo anecessidade da atuação dos mesmos voltada a atenção popular e da comunidade escolar, como um todo, a fim de reconhecer as demandas a serem atendidas e que carecem de atenção para a solução das principais necessidades da educação municipal.

SUJEITO  
RESPONDENTE (D) [...] fiscalizar ações tomadas, normas decretadas, dentre outras vertentes relacionadas ao órgão.

Fonte: O Autor (2017).

Essas respostas, evidenciam a intrínseca relação com os apontamentos elencados na categoria 1, subcategoria 1.1, 1.2 e 1.3, juntamente com o aporte teórico discutido, uma vez que expressam com maior clareza e materialidade o que se espera do conselheiro e conseqüentemente, do CME.

#### 3.1.2.2 Subcategoria 2.2 Conselheiro como agente capaz de produzir transformações sociais a partir de ações locais

A constituição dessa subcategoria encontra justificativa nas respostas que evidenciam a necessidade do conselheiro atuar como agente dotado de capacidade para produzir transformações sociais. A esse respeito, vemos legitimado o discurso de Freire (2006), ao produzir uma teoria dialógica da ação onde "[...] os sujeitos se encontram para uma transformação do mundo em co-laboração" (FREIRE, 2006, p. 257).

Por meio desse encontro, tornamo-nos conscientes de que nossa ação nunca está desconectada de um projeto político de mundo, homem e sociedade que determina

algumas condições materiais de atuação.

A Tabela 5 revela algumas expectativas em relação aos conselheiros para que atuem como agentes capazes de produzir transformações sociais a partir de ações locais:

**Tabela 5 – Expectativas em relação aos conselheiros para que atuem como agentes capazes de produzir transformações sociais a partir de ações locais**

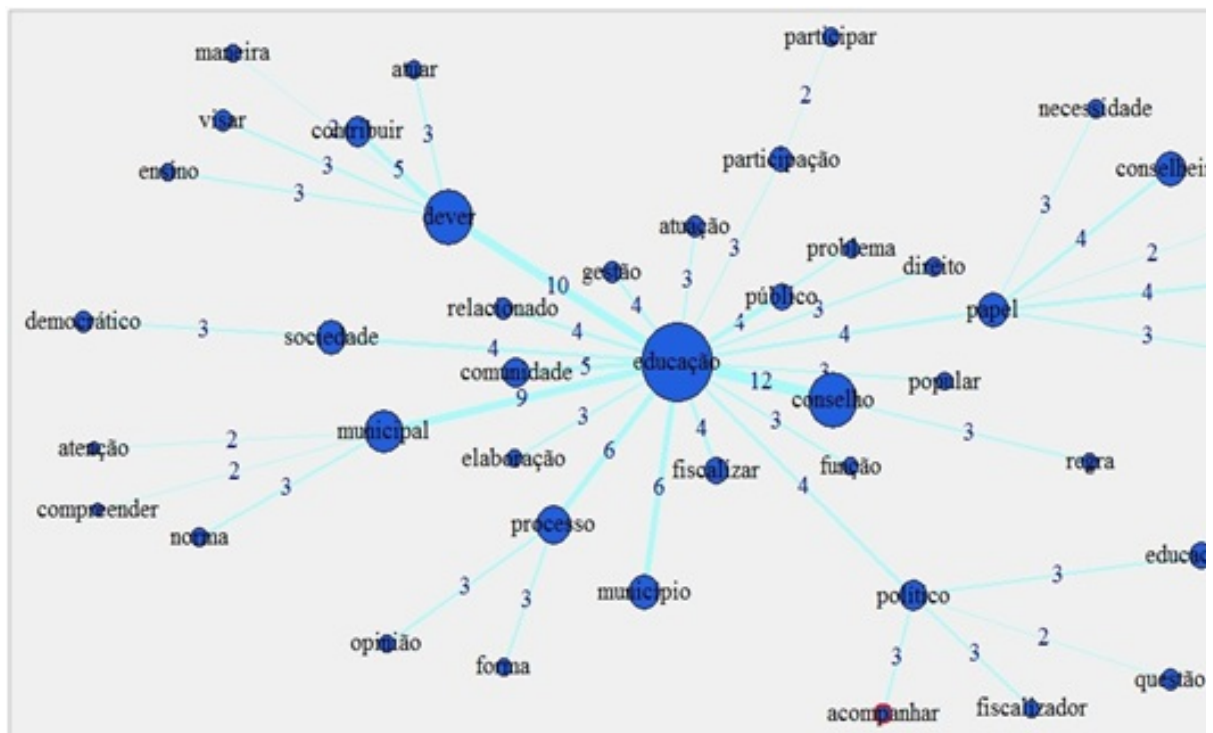
SUJEITO	[...] <u>é preciso que os conselheiros criem políticas públicas</u> para trabalhar em
RESPONDENTE (A)	equipe com as escolas, possibilitando maior contato com os pais, conscientizando a comunidade a participarem das reuniões e dentro dos parâmetros legais propor metas.
SUJEITO	[...] <u>contribuir na elaboração de normas e regras</u> que auxiliem o município na
RESPONDENTE (B)	adaptação das imposições feitas pelas leis federais ou estaduais
SUJEITO	Os conselheiros devem <u>responsabilizar-se pela atualização dos envolvidos e da comunidade local sobre mudanças e discussões relacionadas a educação, de maneira geral.</u>
RESPONDENTE (C)	
SUJEITO	[...] o papel assumido pelos conselheiros deve ser o <u>de contribuir, dentro de suas competências técnicas, para que a tomada de decisões seja alinhada aos princípios da administração pública e às necessidades da sociedade.</u>
RESPONDENTE (D)	

Fonte: O Autor (2017).

Desse modo, o CME deve ser compreendido com um espaço de produção de conhecimento e respeito à autonomia, visando a transformação social.

Após estabelecermos um aporte dos dados empíricos coletados e categorizados anteriormente para proceder a análise de conteúdo com o auxílio do software R em sua interface Rstudio com extensão RQDA, utilizamos de modo integrado e concomitante o software IRAMUTEQ para determinar o grau de similitude e evocação dos termos presentes nas categorias que foram estruturadas (VOGEL, 2016). Nesse processo, a Imagem 1 apresentada a seguir, evidencia a árvore de similitude máxima produzida com o recurso deste último software:

**Imagem 1: Árvore de Similitude Máxima**



Fonte: O Autor (2017).

Nesse contexto, a árvore de similitude máxima possui arestas que apresentam conexidades importantes. Para compreendê-la é necessário identificar as evocações de termos e expressões quer por análise fatorial de correspondências quer por análise de semelhanças, a fim de produzir inferências em interface com a análise de conteúdo realizada no decorrer deste estudo.

A partir de algumas compreensões iniciais, numa tentativa de aproximar nossas leituras com as discussões já suscitadas, percebemos a conexidade de termos e expressões muito recorrentes na árvore de similitude, assim como na categorização dos dados para a análise de conteúdo: Evidencia-se o papel do conselho no cenário da educação municipal como principal articulador da educação local na aproximação de coocorrências (conselho – dever – contribuir); (educação – dever), destacando ainda a atuação normativa (educação – conselho – regra); (educação – municipal – norma), de atuação política (acompanhar – fiscalizar). Também é importante destacar as coocorrências relativas a perspectiva em relação ao CME e como ele deve atuar (papel – conselheiro – decisão – assumir).

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado a partir da atuação do CME e o papel dos conselheiros na perspectiva dos estudantes possibilitou-nos a compreensão de diferentes percepções. Com base na análise de conteúdo e a partir da construção da árvore de similitude máxima, encontramos evidências que apontam que as perspectivas/expectativas que são produzidas acerca do CME e dos conselheiros gira em torno de uma atuação que se legitima quando o conselho assume sua função de transformação no cenário

da educação municipal, corresponsabilizando-se pela gestão do ensino, exercendo suas funções normativas, de acompanhamento e fiscalização das ações do poder público.

Nesse cenário, a participação popular deve estar assegurada e o papel de atuação política exercido pelo conselho deve ser marcado pela atuação de conselheiros, capazes de fiscalizar e assumir seu papel nos processos decisórios para propor e implementar políticas públicas na garantia da qualidade e do direito à educação.

#### REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Portugal: Edições 70, 2009. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. . 1988.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo (SP): Paz e Terra, 2006.

MARCELINO, M. DE F. **Conselho municipal de educação & ensino escolar: limites, perspectivas e possibilidades**. Campinas, SP, Brasil: Mercado de Letras, 2013.

SALLES, R. DE P. Participação, deliberação e desenho institucional no âmbito do conselho municipal de educação de Ribeirão Preto. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 2, n. 1, p. 129–156, jul. 2017.

SILVA, F. C. DA; CONTI, C. L. A. Desdobramentos locais de políticas educacionais globais. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 10, n. 2, p. 61–71, ago. 2016.

VOGEL, M. **Influências do PIBID na representação social de licenciandos em química sobre ser "professor de química"**. 2016. 218 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ensino de Ciências – Modalidade Química, Faculdade de Educação, Instituto de Física, Instituto de Química e Instituto de Biociências, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

[1] Disponível em: <<https://accounts.google.com>>. Acesso em: 20 nov. 2017

[2] Disponível em: <<https://www.rstudio.com>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

[3] Disponível em: <<http://www.iramuteq.org>>. Acesso em: 20 nov. 2017.