



OS CONSELHOS MUNICIPAIS COMO MEIO DE FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA: UMA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO PERTINENTE AO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTA CRUZ DO SUL

Rogério Gesta Leal¹

Roberta de Moura Ertel²

Resumo: Com o desenvolvimento da sociedade, o modelo de democracia representativa já não mais basta para o atendimento dos anseios dos cidadãos, ganhando força, a partir da metade do século XX, o modelo de democracia deliberativa. Este modelo prevê maior participação cidadã na tomada de decisões e propicia o debate acerca de temas de interesse coletivo. Objetiva-se analisar as práticas deliberativas em âmbito municipal, com base nos estudos acerca do tema da democracia deliberativa, assim como verificar se os Conselhos possuem previsão legal de atuação de acordo com o caráter deliberativo constante na teoria habermasiana. Como problema de pesquisa, apresenta-se: o Conselho Municipal de Educação do Município de Santa Cruz do Sul, por meio da análise da legislação e regimento pertinente, contribui para o exercício de uma democracia deliberativa? Já a metodologia utilizada será a hipotético-dedutiva, com a utilização da técnica de pesquisa bibliográfica. Como resultados, obtêm-se que, a partir da análise teórica da previsão legal pertinente, é possível afirmar que o Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul viabiliza a participação da comunidade, tendo sua autonomia estimulada, diante da legislação local analisada, bem como possibilita interação social.

Palavras-chave: Conselhos Municipais. Conselho Municipal de Educação. Democracia Deliberativa. Habermas. Participação Política.

¹ Professor titular da Universidade de Santa Cruz do Sul e na Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina e Universidade de Buenos Aires. Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Titular da Quarta Câmara Criminal. E-mail: gestaleal@gmail.com

² Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo. Bolsista PROSUC/CAPES, modalidade II. Advogada. E-mail: roberta.ertel@gmail.com

Abstract: With the development of the society, representative democracy is no longer enough to meet citizens' wishes, and from the mid-twentieth century the model of democracy deliberative is gaining importance. This model provides for bigger participation from the citizen in decision-making and encourages debate on issues of collective interest. The objective is to analyze the deliberative practices at the municipal level, based on the studies on the topic of deliberative democracy, as well as to verify if the Councils have legal prediction of performance according to the deliberative character constant in the Habermasian theory. As the research problem, presents: The Municipal Council of Education of the Municipality of Santa Cruz do Sul, through the analysis of the relevant legislation and regulations, contributes to the exercise of a deliberative democracy? The methodology used will be the hipotetic-deductive metholody, and will be used the bibliographical research technique. As a result, it is possible to state that, based on the theoretical analysis of the pertinent legal prediction, it is possible to affirm that the Municipal Council of Education of Santa Cruz do Sul enables the participation of the community, having their autonomy stimulated, in accordance with the legislation analyzed, as well enables social interaction.

Keywords: Municipal Councils. Municipal Council of Education. Deliberative Democracy. Habermas. Political Participation.

Introdução

A sociedade está em constante modificação e evolução. Como consequência disto, é necessário acompanhar essas transformações, e em um contexto democrático, não se justifica que este permaneça inalterado em sua interpretação e forma de existir.

Assim, justifica-se o estudo acerca da democracia e seus diversos modelos, aqui mais especificamente em um contexto de democracia deliberativa, analisada pelo viés da teoria habermasiana, diante do entendimento que esta seria ideal para o contexto vivido atualmente.

Como esse modelo de democracia enfatiza a participação cidadã na tomada de decisões, um meio para maior participação é a criação e atuação dos Conselhos Municipais, que possuem representantes do governo e da sociedade civil, propiciando um espaço para debates e exposição de argumentos a fim de se encontrar objetivos coletivos.

Com a finalidade de se estudar teoricamente o tema da democracia deliberativa, bem como avaliar como isto poderia se aplicar em um nível de experiência municipal, especialmente na área da educação, tem-se como problema de pesquisa: o Conselho Municipal de Educação do Município de Santa Cruz do Sul, por meio da análise da legislação e regimento pertinente, contribui para o exercício de uma democracia deliberativa?

Já como objetivo se tem a análise das práticas deliberativas em âmbito local, com base nos estudos acerca do tema da democracia deliberativa, e a verificação se os Conselhos possuem previsão legal de acordo com o caráter deliberativo existente na teoria habermasiana. A hipótese é no sentido de que o Conselho de Educação de Santa Cruz do Sul, por meio de legislação que o rege, evidencia o caráter deliberativo, bem como contribui para a participação cidadã.

A metodologia utilizada será a hipotético-dedutiva, com utilização da técnica de pesquisa bibliográfica.

Como justificativa do tema, tem-se a necessidade de aproximação da política em âmbito local, fomentada a partir da participação democrática, estimulada pelo debate proposto no âmbito dos Conselhos Municipais. Já a escolha do município se deu ante a localização da sede da Universidade de Santa Cruz do Sul.

2 A teoria da democracia deliberativa: o modelo ideal no conceito de Habermas

Por democracia, entende-se a reunião de pessoas que, de forma direta ou por meio de representantes eleitos, juntam esforços para, após prévia participação por meio do debate, enunciar uma ordem social que tenha por intuito atender ao interesse público (SÉRVIO, 2010). Para Habermas (2002, p. 287), “democracia é sinônimo de auto-organização política da sociedade”.

Apesar do modelo mais adotado ser o da democracia representativa, vem ganhando força, principalmente a partir da metade do século XX, formas inovadoras

de se conceber a democracia, visando a reinserção do seu valor social, a fim de possibilitar maior inclusão da sociedade no processo de tomada de decisão. A democracia participativa pode ser considerada um avanço em relação ao envolvimento dos cidadãos, porém, com o desenvolvimento da sociedade e o aparecimento de novas demandas, clama-se por um novo modelo de participação política com qualidade, questão trazida e teorizada pela democracia deliberativa (SWAROWSKY, 2011).

A democracia deliberativa, assim, 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/convocação é voltado para a real participação de uma decisão coletiva (SÉRVIO, 2010).

Swarowsky (2011) entende que uma das contribuições mais significativas para esta teoria provém de Habermas, o qual 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 geral.

Nota-se 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 mais além do que a eleição dos seus representantes (SÉRVIO, 2010). Para Swarowsky, “o modelo deliberativo não exclui o modelo representativo, funcionando como ferramenta complementar a ele” (2011, p. 67).

Ao efetuar um balanço da discussão sobre a democracia deliberativa, [...] esta ainda aparece como um modelo, um fio condutor a reger a transformação de nossas sociedades rumo a sociedades mais justas. Entre prós e contras, os primeiros levam a melhor, ainda, pois a democracia deliberativa surge como a melhor maneira de se lidar com o fenômeno da incerteza da política, da instabilidade e da ambiguidade dos processos

eleitorais, ampliando a participação democrática a esferas outras que não exclusivamente as do voto (ROUANET, 2011, p. 61).

A teoria habermasiana de democracia deliberativa é entendida como uma teoria que visa esclarecer aspectos da lógica das práticas democráticas existentes:

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. Desta forma, esse modelo democrático não se afigura como uma ideologia atemporal ou definitiva, mas forja-se no exato tempo em que é elaborada (LEAL, 2011, p. 26).

O modelo deliberativo resguarda elementos de modelos distintos (republicano e liberal) e os integra como uma nova forma de procedimento ideal para deliberar e tomar decisões. Lubenow (2010) entende que, para Habermas, o procedimento existente na democracia deliberativa constitui o núcleo do processo democrático, sendo a esfera pública uma estrutura intermediária existente para fazer a intermediação entre o Estado e os setores privados. Essa esfera pública está relacionada com o espaço social do qual pode se revelar uma formação discursiva da opinião e da vontade política.

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, Habermas sempre defendeu que a razão é capaz de achar formas de convivência pacífica por meio de uma interlocução permanente (LEAL, 2011).

Justifica-se, portanto, que esse agir comunicativo proposto por Habermas é o tipo ideal de comunicação, já que este defende o racionalismo para fundamentar a viabilidade dos entendimentos e acordos entre os cidadãos. Ainda, Habermas doutrina que é necessário, além de meramente exercitar a democracia, se ter uma teoria da democracia, a fim de se dizer o que se entende dela: para o autor, a prática democrática empobrece sem uma teoria (LEAL, 2011).

Para tanto, extrai-se também do entendimento de Leal (2011), que Habermas arquiteta a teoria do discurso, partindo do pressuposto que o discurso é aquilo que concentra as razões de justificação e fundamentação, visando à validade e

legitimidade dos argumentos, bem como buscando encontrar as formas de aperfeiçoar os modelos democráticos. Todavia, Habermas doutrina 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.

Ainda, importante salientar que a deliberação deve seguir regras e princípios também, como por exemplo a publicidade, a qual possibilita que todos os cidadãos tenham acesso às informações da referida discussão; o princípio da igualdade do respeito pelo cidadão, eis que toda interação deve ser tratada como digna de consideração, também porque todos são igualmente empoderados e livres para participar das deliberações que afetam a sua vida (SWAROWSKY, 2011).

O modelo democrático deliberativo exige métodos institucionalizados para a construção democrática da opinião, promovendo a existência de uma sociedade que possibilite o tratamento de seus problemas como um todo, sendo que é neste contexto que os Conselhos se constituem como instrumentos políticos verdadeiramente deliberativos, devido ao diálogo comunicativo adotado para a tomada de decisões (ZENI, 2010).

Portanto, funcionando como um local de discussão e tomada de decisões com a finalidade de satisfazer e alcançar o bem comum, é que se avistam os Conselhos Municipais como ambientes adequados ao desenvolvimento de práticas deliberativas, pois propiciam um espaço público que oportuniza a interação dos cidadãos, exercitando entre eles as avaliações, sugestões, críticas ou indicação de alternativas nos debates trazidos (SWAROWSKY, 2011). Diante disso, a fim de averiguar a existência de uma atuação participativa e debatida em caráter local, parte-se para a análise teórica do surgimento e atuação dos Conselhos, com foco específico nos Conselhos Municipais de Educação.

3 Os Conselhos Municipais como referência das práticas deliberativas: análise da previsão legal da atuação dos Conselhos Municipais de Educação

No contexto da redemocratização do país, na década de 1980, os movimentos associativos populares (principalmente trabalhadores de grandes cidades) passaram a reclamar participação na gestão pública. O desejo de participação comunitária se inseriu nos debates da Constituinte, que geraram, posteriormente, a institucionalização dos Conselhos gestores de políticas públicas no Brasil (ZENI, 2010).

Os Conselhos são fruto de uma longa transição de regime político, eles refletem uma abertura na política, diante da entrada em cena de novos atores sociais. Essa abertura proporcionada pelos Conselhos veio fortalecer a sociedade civil que, para além de ter acesso a informações sobre os mais variados setores objetos de políticas públicas, passou a participar de sua formulação (ZENI, 2010, p. 63)

Há importante esclarecimento a ser feito no que se refere à classificação dos Conselhos: 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. Justamente por isso que em muitos Conselhos municipais do país, o cargo de presidente acaba por ser exercido por Secretários(as) Municipais (ALLEBRANDT, 2003).

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 (2003), 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 que se possibilita o discurso argumentativo, com base na teoria da ação comunicativa.

Neste contexto, o fortalecimento da sociedade civil por meio dos Conselhos se dá somente quando o espaço processa as demandas dos cidadãos de modo a

torná-las efetivamente políticas públicas que venham a orientar as ações do governo; sendo percebido o sucesso de sua participação, há grande espaço para fomento, podendo concluir que “participação gera participação” (ZENI, 2010, p. 63).

Não se pode negar a importância cada vez maior dos Conselhos no cenário municipal brasileiro. Porém, a existência formal dos Conselhos, mesmo que em funcionamento e com conselheiros escolhidos e nomeados, 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 um funcionamento efetivo dos Conselhos. Deste modo, analisar a atuação Conselhos como um todo, bem como sua arquitetura organizacional e seu *modus operandi* é de suma importância para se entender até onde este meio contribui para a construção de uma cidadania interativa, com um processo de inclusão social e participação democrática (ALLEBRANDT, 2003).

Continua o autor que, a fim de possibilitar que se analise se os Conselhos estão exercitando seu objetivo, é necessário verificar os seguintes aspectos:

[...] a natureza consultiva ou deliberativa; a paridade na sua constituição; o conselho como instrumento de aperfeiçoamento da democracia; o conselho como espaço de representação ou de participação; a autonomia do conselho no seu funcionamento; a efetividade e eficácia dos conselhos; a publicização do conselho; e a capacitação dos conselhos e dos conselheiros (ALLEBRANDT, 2003).

Já no que se refere especificamente aos Conselhos Municipais de Educação, a Constituição Federal de 1988 não faz menção expressa a eles, todavia, traz princípios de gestão democrática do ensino público, com garantia da descentralização administrativa do ensino, o que fortaleceu a criação dos órgãos colegiados em caráter local (BRASIL, 1988, <<http://www.planalto.gov.br>>). Do mesmo modo, este princípio de gestão democrática está expresso na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) e no Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/01), ficando 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 (BRASIL, 1996, <<http://www.planalto.gov.br>>).

O princípio supramencionado também está previsto no Art. 14 da Lei nº 9.394/96, 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 e estimulou as expectativas em favor da criação de conselhos de educação mais atuantes e representativos (SILVA, CORTE, 2017).

Ou seja, ao firmar o município como ente federativo autônomo, a Constituição Federal estabeleceu que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios “organizarão os seus sistemas de ensino”, definindo como competência desses últimos a atuação no ensino fundamental e pré-escolar (BRASIL, 1988, <<http://www.planalto.gov.br>>).

Em suma: não há legislação federal que determine a criação especificamente do Conselho Municipal de Educação ou que estabeleça que cabe ao próprio município à decisão de criá-lo; portanto, não há um modelo que o defina, mas esse deve estar em consonância com a singularidade de seu contexto e do seu Sistema de Ensino (SILVA, CORTE, 2017).

Pode-se afirmar que os Conselhos de educação 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 de problemas habituais (SILVA, CORTE, 2017).

Porém, dentre as críticas feitas ao funcionamento dos Conselhos, é a que estes tendem a se preocupar somente com os aspectos inerentes ao seu foco de atuação, bem como uma tendência a agir desconsiderando ou não interagindo com o segmento que representam no Conselho, podendo ocasionar um distanciamento entre os anseios da sociedade e as políticas e ações propostas pelo conselho. Neste caso, não pode ser o Conselho tão somente um órgão a serviço do governo, ou que decida em função dos interesses particulares dos conselheiros. Assim, uma forma de evitar esse distanciamento, é, além de se externar as suas ações, também se

fomentar maior interação entre os membros do Conselho e os seus representados (ALLEBRANDT, 2003).

É claro que este processo de empoderamento local, a despeito de suas qualidades, não é um processo isento de problemas. Em primeiro lugar, o deslocamento de iniciativas de políticas sociais para esferas subnacionais de governo não ocorre de forma homogênea em todo país, sendo bem diversificada a capacidade de cada município fazer frente aos novos desafios. Ademais, nem sempre a descentralização tem significado a superação das características críticas do padrão anterior de relação Estado-Sociedade [...] (SWAROWSKY, 2011, p. 99).

Entende-se que um aspecto de suma importância para a efetividade dos Conselhos como verdadeiros locais de cidadania interativa está relacionado ao processo educativo: muitas vezes os conselheiros não têm formação específica para atuação, sendo que, apenas quando assumem o cargo, e na dinâmica desse, é que desenvolvem conhecimentos. Todavia, a qualificação adequada dos conselheiros é um objetivo a ser alcançado para que o processo ampliado de atuação do Conselho avance mais rapidamente (ALLEBRANDT, 2003).

Porém, apesar das críticas e adversidades enfrentadas pelos Conselhos, ainda é no âmbito municipal que se permite uma maior proximidade entre os governantes e os governados, podendo se visualizar melhor quais problemas as políticas públicas devem enfrentar e agir. O Município é o espaço no qual as pessoas conhecem suas necessidades e onde a comunicação e o debate ocorrem de maneira mais linear, resgatando-se uma governabilidade local em âmbito municipal, facilitando o diagnóstico de problemas sociais e o engajamento dos cidadãos diretamente envolvidos (SWAROWSKY, 2011).

Dentro dos aspectos positivos em relação à atuação municipal dos Conselhos, Zeni (2010, p. 53) diz que “em relação ao município, há uma identidade da qual decorrem vínculos mais estreitos e de maior afinidade, que exercem efeitos benéficos na participação. A isso dá-se o nome de pertencimento”.

Diante do contexto elucidado, no tópico seguinte será trabalhado sobre o Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul, no que diz respeito às legislações pertinentes (lei que o instituiu e o seu Regimento Interno), bem como sua composição e as formas de atuação previstas, a fim de analisar se estas condizem com o contexto de democracia deliberativa aqui elucidado.

4 As atribuições legalmente previstas para atuação do Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul e sua relação com o o exercício da democracia deliberativa no município

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 (no qual se inclui o Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul - CME/SCS) foi criado por meio da Lei nº 5.275, de 30 de novembro 2007 (alterada pela Lei nº 7.408 de 15 de outubro 2015), sendo que o Conselho teve seu Regimento Interno consolidado pelo Decreto nº 9.571, de 28 de março 2016 (SANTA CRUZ DO SUL, <<http://www.santacruz.rs.gov.br>>).

Atualmente, o Conselho Municipal de Educação é composto de 20 membros titulares e seus respectivos suplentes, indicados por órgãos governamentais e não-governamentais, estando vinculado à Secretaria Municipal de Educação. Já previsto na Lei nº 2.818/1995, este é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, deliberativo, consultivo e normativo (art. 2º), restando determinado seus objetivos básicos no art. 3º, aqui evidenciados os principais: estabelecer as normais 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 diversas atribuições previstas nos incisos do art. 4º, cabe salientar as seguintes: estudar e sugerir medidas que busquem a expansão e o aperfeiçoamento do ensino em Santa Cruz do Sul, a emissão de pareceres de natureza educacional, sugestão de medidas para melhoria do fluxo e do rendimento escolar; sugestão de critérios para o emprego de recursos financeiros, elaboração de relatórios anuais; manutenção da relação entre o Conselho Municipal de Educação e o Conselho Estadual de Educação; e principalmente, deliberar sobre fatos, adversidades e situações educacionais que se apresentam no município (SANTA CRUZ DO SUL, 1995, <<http://www.santacruz.rs.gov.br>>

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, na qual restou consolidado em âmbito local que os conselhos contribuem para uma gestão

democrática do ensino público municipal (art. 2º, VI), sendo este um dos princípios da educação municipal. Também, com a vigência da nova lei, restou acrescido que o Conselho Municipal de Educação referido é um órgão de assessoramento à Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SANTA CRUZ DO SUL, 2007, <<http://www.santacruz.rs.gov.br>>).

Oportuno salientar que, no art. 10, inciso XVI, XVII e XVIII, estão previstas atribuições que claramente caracterizam práticas deliberativas: o estabelecimento de medidas que busquem a expansão, a consolidação e aprimoramento do Sistema Municipal de Ensino; o acompanhamento e avaliação da execução dos planos educacionais do Município; e a manifestação acerca dos assuntos de natureza pedagógica no âmbito da educação pública municipal (SANTA CRUZ DO SUL, 2007, <<http://www.santacruz.rs.gov.br>>).

Com a alteração trazida pela lei nº 7.408/2015, restou alterada 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>>)

Também, a alteração de 2015 acrescentou o §1º a este artigo, determinando que o Poder Executivo Municipal se empenhará 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>>).

Acerca da composição do Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul, está previsto que este possui vinte membros titulares e seus respectivos suplentes, devendo todos serem residentes no município ora objeto de estudo, nomeados através de Portaria, pelo Prefeito Municipal, segundo indicações das entidades e segmentos da sociedade civil, exigindo-se conhecimento da área educacional do Município, organizando-se 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>>).

Neste ponto, oportuno ressaltar que há exigência legal de conhecimento prévio na área educacional do município, indo de encontro com o apontamento de Allebrandt, que entende que (apesar de essencial), na prática ainda falta conhecimento técnico dos participantes dos Conselhos. Porém, apesar de a lei municipal exigir referida instrução na área, também não é possível afirmar que no contexto diário estejam sendo escolhidos representantes que efetivamente tenham convívio com a área educacional.

Outrossim, o art. 16 da legislação municipal, prevê 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>>), estando de acordo com o doutrinado nos tópicos anteriores por Allebrandt e Swarowsky ao referirem a importância da publicização das ações e facilitação do acesso às informações do Conselho.

Dentre as legislações aprovadas pelo Conselho Municipal de Educação do referido município, oportuno mencionar que se nota diversas vezes o caráter consultivo existente ao, por exemplo, emitir o Parecer nº 01, de 02 de junho de 2008, o qual fixou normas para a oferta e credenciamento da Educação Infantil no

município, ou também o Parecer nº 06, de 06 de outubro de 2008, que estabeleceu parâmetros para a Educação Especial e Educação Inclusiva no Sistema Municipal de Educação (SANTA CRUZ DO SUL, <<http://www.santacruz.rs.gov.br>>).

Já em caráter deliberativo, é possível perceber que o Conselho atua diretamente na edição de normas que possuem 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; a Resolução nº 05, de 05 de outubro de 2009, que 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, <<http://www.santacruz.rs.gov.br>>).

Da mesma forma, resta clara 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 referida Indicação, consta expressamente que esta foi proferida por deliberação do Colegiado do Conselho (SANTA CRUZ DO SUL, <<http://www.santacruz.rs.gov.br>>), o que oportunizou um espaço para debate, portanto.

Também, no art. 41 do Regimento Interno do Conselho (Decreto nº 9.571/2016), há previsão de mais um aspecto que confirma o caráter democrático deliberativo: a discussão e 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, demonstrando que a previsão é a deliberação dentro de cada setor com o qual os participantes se interessem pelo debate, ou seja, ao que é pertinente aos seus interesses (SANTA CRUZ DO SUL, 2016, <<http://www.santacruz.rs.gov.br>>)

Por fim, possível verificar que a legislação municipal, no que concerne o Conselho Municipal de Educação, está atingindo os aspectos previstos 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) de acordo com as legislações aprovadas pelo Conselho, tem sua autonomia incentivada pelo Poder Público; d) prevê a publicização dos atos; e) exige conhecimento prévio na área educacional. Deste modo, pode-se afirmar que diante das legislações que regulamentam o funcionamento do Conselho Municipal de Santa Cruz do Sul, este contribui para o aperfeiçoamento da democracia, num contexto de democracia deliberativa, fortalecendo-a.

5 Conclusão

Ao estudar o conceito trazido pela democracia deliberativa, é possível perceber alguns pontos semelhantes com a democracia participativa, porém, a primeira objetiva maior atuação por parte dos cidadãos, propondo-se o verdadeiro debate acerca dos assuntos que sejam sobre os seus interesses. Assim, a principal colaboração acerca da teoria da democracia deliberativa se deu por Habermas, o qual trouxe significativos apontamentos sobre a importância de se ter um debate sobre as justificativas das opiniões dos cidadãos, a fim de se buscar um consenso.

Da mesma forma, a democracia deliberativa, para sua efetivação, exige uma participação constante da população, e não somente em momentos de crise, justamente para evitá-las. Ainda, Habermas entende tão importante o estudo sobre a teoria da democracia, justamente com a finalidade de que se viva em um contexto incoerente, ou seja, antidemocrático.

A partir dessa ideia, sobreveio um desejo de participação da comunidade, realidade que se inseriu nos debates do Poder Constituinte, gerando, após, a institucionalização do poder local. Aí é que sobrevêm os Conselhos Municipais, aparecendo como um local propício para desenvolver debates, fortalecendo as práticas deliberativas.

Apesar da Constituição Federal de 1988 não fazer menção expressa aos Conselhos, ela instituiu a gestão democrática do ensino público, o que justifica a escolha dos Conselhos Municipais de Educação para análise de práticas deliberativas. Ainda, o município é o âmbito em que as pessoas mais conhecem suas necessidades e problemas, facilitando uma comunicação próxima e um debate participativo, desempenhando-se uma governabilidade local, oportunizando

engajamento dos cidadãos em caráter local, fomentando o sentimento de pertencimento, preceito básico de cidadania.

Já acerca do proposto do presente artigo, isto é, a análise da legislação que instituiu o Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul, confirmou-se a hipótese ao problema, eis que se verificou que há previsão do caráter deliberativo do órgão, bem como há edição de constantes e diversos pareceres, resoluções e consultas sobre temas educacionais relevantes em âmbito local. Ademais, há pertinente previsão legal de que os participantes do conselho possuam conhecimento prévio sobre educação para exercerem seu papel. Ainda, está positivado que o Poder Executivo municipal deve estimular a autonomia do referido conselho.

Conclui-se, portanto, que o Conselho Municipal de Educação de Santa Cruz do Sul viabiliza a participação, abrindo-se, a partir de agora, a possibilidade de um debate acerca da aplicação prática do caráter deliberativo previsto nas leis vigentes no município, a ser feito mediante futuro instrumento de entrevistas dentro do referido Conselho e com os Conselheiros.

Referências

ALLEBRANDT, S. L. *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%202003.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF. Disponível em: <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>. Acesso em: 26 abr. 2018.

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

LEAL, Rogério. 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.

LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas. *Kriterion: Revista de Filosofia*, Belo Horizonte, vol. 51, n. 121, jun. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-512X2010000100012>. Acesso em: 21 abr. 2018.

ROUANET, Luiz Paulo. Democracia deliberativa: entre Rawls e Habermas. *Veritas*, Porto Alegre, vol. 56, n. 01, p. 52-63, jan.-abr. 2011. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.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: 25 abr. 2018.

SÉRVIO, Túlio Santos Vieira. A Democracia Deliberativa e a Gestão Democrática no Estatuto da Cidade - Consoante Entendimento Jusfilosófico Habermasiano. *Revista da EMERJ*, v. 13, n. 52, p. 52-69, 2010. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista52/Revista52_69.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2018.

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, 2017, Curitiba. Anais... Curitiba: EDUCERE, 2017, p. 53-69. Disponível em: < http://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2017/26349_12969.pdf>. Acesso em 27 abr. 2018.

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.

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.