UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

PAULO EDUARDO DOS SANTOS

INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NAS CAPITAIS BRASILEIRAS: a luta por uma nova hegemonia política

Goiânia – GO

2014

PAULO EDUARDO DOS SANTOS

INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NAS CAPITAIS BRASILEIRAS: a luta por uma nova hegemonia política

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás – UFG para obtenção do título de Doutor, sob orientação do Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral.

Goiânia – GO

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
GPT/BC/UFG

S237i

Santos, Paulo Eduardo dos.

Institucionalização dos conselhos municipais de educação das capitais brasileiras [manuscrito]: a luta por uma nova hegemonia política / Paulo Eduardo dos Santos. - 2014.

269 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Educação, 2014.

Bibliografia.

Inclui lista de siglas, abreviaturas, tabelas, quadros e figuras.

1. Educação – Políticas públicas 2. Conselhos de Educação – Brasil. I. Título.

CDU – 37.014.5(81)

PAULO EDUARDO DOS SANTOS

Institucionalização dos Conselhos Municipais de Educação nas capitais brasileiras: a luta por uma nova hegemonia política

Tese defendida no Curso de Doutorado em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, para a obtenção do grau de Doutora, aprovada em 11 de fevereiro de 2014, pela Banca Examinadora constituída pelos professores:

Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral (Orientador) – UFG
Presidente da Banca

Prof.ª Dr.ª Vera Lúcia Jacob Chaves – UFPA

Prof. Dr. José Marcelino de Rezende Pinto – USP/RP

Prof.ª Dr.ª Míriam Fábia Alves – UFG

Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira – UFG

DEDICATÓRIA

Dedico esta tese à minha família: meus filhos queridos Felipe e Ana Paula, esposa Sirlene, em especial, aos meus pais Wilson dos Santos e Rosalina Fagundes dos Santos, que conviveu com as minhas ausências, distâncias e privações dos momentos em familiares.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela oportunidade da vida, pela renovação da fé e da esperança semeada no meu coração.

Ao professor emérito Dr. Nelson Cardoso Amaral pelo acolhimento como orientador, pelas orientações no decorrer dos estudos e da pesquisa, pelo respeito ao meu tempo de compreensão do processo de produção, pelo profissionalismo com que conduziu os trabalhos de pesquisa, no desenvolvimento deste processo investigativo.

Aos professores José Marcelino de Rezende Pinto, Vera Luci Jacob Chaves, João Ferreira de Oliveira, Mirian Fábia Alves, pelo respeito, o cuidado, especialmente, pelas críticas e contribuições apresentadas durante a banca de qualificação e de defesa.

Ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, em nome dos professores (as): Marília Gouveia, Ged Guimarães, José Adelson da Cruz, Maria Margarida Machado, Jadir de Morais Pessoa.

As amigas Márcia Cristina Machado Pasuch e Geovana Reis, por acreditarem e incentivarem nos momentos mais difíceis, por compartilharem as alegrias e muitas leituras incansáveis, pelas inúmeras contribuições que vocês, cada uma do seu modo, fizeram ao longo desse estudo, e que foram significativas para dar ao texto final a qualidade necessária.

Aos amigos e amigas do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás que tive a oportunidade de convivência no período em que residi em Goiânia, especialmente, Ivone Cella da Silva, José Carlos, Sander Sales Amaral e Vânia Lúcia Machado e Elaine Nicolodi, que partilharam muitos risos, preocupações, conhecimentos, experiências, sobretudo, incentivos e esperanças ao longo do processo de estudo.

Aos professores e pesquisadores da Linha de Pesquisa Estado, Política e História da Educação, João Ferreira de Oliveira, Mirian Fábia Alves, Lúcia Maria de Assis, Luís Gustavo Alexandre da Silva, Jarbas de Paula Machado, pelas inúmeras contribuições ao projeto de pesquisa.

Aos professores da Universidade de São Paulo (USP) Afrânio Mendes Catani, Gladys Beatriz Barreyro e Lisete Regina Gomes Arelaro pelo acolhimento e valorosas contribuições durante o estágio acadêmico realizado de julho a dezembro de 2012 com objetivo de ampliar a capacidade de análise e de compreensão dos dados realidade sobre os conselhos municipais de educação das Capitais brasileira, além de contribuir na interação científico-acadêmica do programa de pós-graduação em educação da UFG e da USP, conforme o Programa Casadinho/Procad (MCTI/CNPq/MEC/CAPES – Ação Transversal nº 06/2011).

Aos presidentes e conselheiros municipais de educação de Campo Grande, Cuiabá e Goiânia representantes do poder executivo e dos trabalhadores em educação, participantes da pesquisa, que nos receberam, disponibilizaram informações e documentos para a realização desse estudo.

A todos os CMEs das 26 capitais brasileiras que contribuíram, fornecendo os documentos legais para a realização desta pesquisa.

Aos trabalhadores em educação do município de Cuiabá, representados pelo Sintep-MT sub-sede Cuiabá, na luta, possibilitou um plano de carreira que garantisse o afastamento com ônus, cujo apoio foi determinante para realização do estudo de doutorado.

Aos amigos e amigas de sempre, dos momentos de alegrias ou de tristezas, que participaram direta e indiretamente, torceram e ao mesmo tempo que compreenderam e contribuíram para que fosse possível a realização desse estudo de doutorado.

RESUMO

Este estudo está inscrito na linha de pesquisa Estado, Políticas e História da Educação do Programa de Pós-graduação da Faculdade de Educação – Universidade Federal de Goiás (UFG) – que tem como eixo central a análise do Estado, as transformações, os impactos e os desdobramentos efetivos decorrentes de suas ações na formulação de políticas públicas, sobretudo no campo da educação. Sendo assim, o objetivo geral dessa tese é compreender, com base em documentos legais e na percepção dos conselheiros representantes dos trabalhadores em educação e do poder executivo, o processo de institucionalização dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs) das capitais brasileiras, especialmente, os da Região Centro-Oeste. Ressalte-se que os CMEs são aqui compreendidos como órgão de Estado, de articulação política, localizado entre o governo e a sociedade civil para tratar de assuntos educacionais. Para a realização deste estudo, foi utilizada como referencial de análise, sobretudo a partir da perspectiva teórica gramsciana, conceitos como sociedade civil, sociedade política, Estado, hegemonia, relação de forças e, além disso, aspectos da descentralização político-administrativa advinda do modelo federalista brasileiro. No tocante à realização da pesquisa propriamente dita, optou-se pelo método de investigação, cuja referência principal está baseada na análise de abordagem dialética, e assim, buscou utilizar uma combinação de diferentes técnicas de coletas de dados e de análise da realidade como: pesquisa bibliográfica, análise de documentos legais referentes aos CMEs de todas as capitais brasileiras, bem como se recorreu à aplicação de questionários aos conselheiros municipais de educação representantes do poder executivo e dos trabalhadores em educação das três capitais da Região Centro-Oeste. Vale esclarecer que estes sujeitos foram escolhidos com base no encontrado na etapa exploratória desse estudo que detectou estes como os segmentos representativos com maior representatividade nos CMEs das 26 capitais brasileiras. O presente estudo, ao investigar o processo de institucionalização dos CMEs das capitais brasileiras, e em especial, os das capitais da Região Centro-Oeste, constatou que eles são palco de luta política e espaço de relações de força em que a disputa entre um caráter burocrático e um democrático é constante e cotidiana. Tal constatação parece indicar que, é exatamente nesse movimento contraditório entre uma atuação burocrática e/ou democrática, que está a possibilidade de os conselhos municipais de educação tornarem-se "trincheiras avançadas" de fato, pois é na realidade concreta que as lutas hegemônicas são travadas, que os projetos de sociedade e de educação são confrontados e que se constituem novas relações entre sociedade civil e sociedade política, na tentativa de estabelecimento de um novo Estado e uma nova sociedade. Constatar que os CMEs atuam preferencialmente de forma burocrática parece indicar a força da realidade concreta se exercendo sobre eles; entretanto, não significa dizer que tal circunstância é um destino, pois, ao mesmo tempo em que a realidade objetiva se impõe, ela cria espaços para sua superação. Assim não é possível afirmar que os CMEs são apenas burocráticos ainda que este aspecto prevaleça, mas tal prevalência pode estar relacionada aos limites estruturais que o sistema capitalista impõe a qualquer organização social de cunho democrático. Por certo, não há um conselho pronto e acabado, pois ele se constitui em um processo particular de institucionalização. Desse modo, pode-se afirmar que os conselhos são, de fato, espaço de disputas, lugar de relações de força.

Palavras – Chave: 1. Educação; 2. Políticas públicas; 3. Conselho de Educação – Brasil.

ABSTRACT

This study is part of the research in State, Policies and History of Education of the Graduate Program of Education Department of the Federal University of Goiás (UFG). This larger research has as central axis an analysis of the State, the changes, impacts and effective developments of actions in the formulation of public policies, mainly in the educational field. Thus, the general objective of this investigation is to understand, based on legal documents and on the perception of the counselors' who represent the educational workers and those of the executive branch, the institutionalization process of the Municipal Education Councils (MECs) of the Brazilian capitals, especially those from the Center-West Region. One must emphasize that the MCEs are considered here a State organ, of political articulation, located between the government and civil society to address education issues. This study used as analytical reference, mainly from the Gramscian theoretical perspective, concepts such as civil society, political society, State, hegemony, relation between forces, as well as, aspects of the political-administrative decentralization resulting from the Brazilian federalist model. In relation to the research, we chose to use a method of investigation, whose main differential was based on the analysis of dialectic approach. Thus, we sought to use a combination of different techniques of data collection and analysis of reality such as: bibliographic research, analysis of legal documents from MECs of all Brazilian capitals, as well as the application of questionnaires answered by the municipal educational counselors, representatives of the executive branch, and the educational workers in three capitals of the Center-West Region. It must be noted that these subjects were chosen based on what was found in the exploratory phase of this study which detected them as representative segments with higher representativeness in the MECs of the 26 Brazilian capitals. This study, when investigating the institutionalization process of the MECs of the Brazilian capitals, mainly, those from the capitals of the Center-West Region, showed that they are the stage of political conflicts and space of strong relations where the competition between a bureaucratic and a democratic character is constant. This finding seems to indicate that it is exactly in this contradictory movement between the bureaucratic and/or democratic action that lies the possibility of municipal educational advice becoming "advanced trenches". It is a concrete fact that hegemonic battles are fought, that projects of society and education are confronted and constitute new relationships between civil society and political society, in the attempt to establish a new State and a new society. Finding out that the MECs act preferably in a bureaucratic way seems to indicate the strength of concrete reality acting over them. However, it does not mean that such a circumstance is fateful, for, at the same time in which objective reality imposes itself, it creates spaces for its overcoming. Therefore it is not possible to state that the MECs are only bureaucratic even though this aspect prevails, but such prevalence could be related to the structural limits that the capitalist system imposes on any social organization of democratic style. Certainly, there is no ready and finished advice, as it constitutes a specific process of institutionalization. Thus, it might be said that the advice is, in fact, a space of disputes, a place balance of power.

Keywords: 1. Education; 2. Politics publics; 3.Education of Council – Brazil.

SUMÁRIO

Lista de siglas e abreviaturas 12

Lista de tabelas, quadros e figuras 13

INTRODUÇÃO..... 16

CAPÍTULO I
ESTADO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CME: espaço de luta hegemônica..... 34

CAPÍTULO II
FEDERALISMO NO BRASIL E A ORGANIZAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO..... 63

2.1 A organização e institucionalização da educação municipal no Brasil: sistema municipal de ensino (SME)..... 74

CAPÍTULO III
CONSELHOS NO BRASIL E OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO APÓS A CF/1988: concepção, histórico, características e institucionalização...... 89

3.1 Os Conselhos no Brasil..... 97

3.2 Conselhos Municipais de Educação no Brasil após promulgação da CF/1988..... 99

CAPÍTULO IV
INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CMES DAS CAPITAIS BRASILEIRAS..... 118

CAPÍTULO V
A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CMES NAS CAPITAIS DA REGIÃO CENTRO-OESTE: organização, funcionamento, limites e possibilidades de atuação..... 145

5.1 Os CMEs das capitais da Região Centro-Oeste..... 154

5.2 Os CMEs das capitais da Região Centro-Oeste: a visão dos conselheiros representantes do poder executivo e dos trabalhadores em educação..... 189

5.2.1 Perfil dos conselheiros municipais de educação participantes da pesquisa..... 191

5.2.2 A visão dos conselheiros sobre a finalidade, as funções e as principais atribuições dos CMEs..... 205

5.2.3 A visão dos conselheiros quanto a dinâmica de participação da sociedade e de atuação dos CMEs..... 214

CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 233

REFERÊNCIAS 241

FONTES 252

APÊNDICE..... 257

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACP	Associação Classista dos Professores
ANPAE	Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação
BDTD	Biblioteca Digital de Teses e Dissertações
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CEB	Câmara da Educação Básica
CEE	Conselho Estadual de Educação
CEINF	Conselho de Diretores da Educação Infantil
CF	Constituição Federal
CMACS	Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONDAE	Conselho de Diretores das Escolas Municipais
CONEB	Conferência Nacional da Educação Básica
FORUMEI-MS	Fórum Permanente de Educação Infantil de Mato Grosso do Sul
FPM	Fundo de Participação do Município
FUNDEB	Fundo Manutenção e de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais em Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização dos Profissionais em Educação
FMI	Fundo Monetário Internacional
GO	Goiás
GP	Gabinete do Prefeito
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério de Educação
MS	Mato Grosso do Sul
MT	Mato Grosso
OMEP	Organização Mundial da Educação Pré-Escolar
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEB	Secretaria de Educação Básica
SEPE	Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino
SICME	Sistema de Informação dos Conselhos Municipais de Educação
SINDIGOIÂNIA	Sindicato dos Funcionários Públicos do Municípios de Goiânia
SINEP	Sindicato das Escolas Particulares
SINTEGO	Sindicato dos Profissionais em Educação de Goiás
SINTEP	Sindicatos dos Trabalhadores do Ensino Público de Mato Grosso

SINTRAE	Sindicato dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino
SME	Sistema Municipal de Educação
SNE	Sistema Nacional de Educação
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFMT	Universidade Federal de Mato Grosso
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1– Demonstrativo da evolução do número de municípios por região geográfica..... 72

Tabela 2 – Número de municípios que instituíram o seu Sistema Municipal de Ensino, conforme o tamanho da população dos municípios – 2011..... 77

Tabela 3 – Demonstrativo do número de CME cadastrados na UNCME – 2003 a 2009..... 115

Tabela 4 – Funções atribuídas aos CMEs das capitais brasileiras por regiões geopolíticas..... 125

Tabela 5 – Segmentos representativos presentes nos CMEs das capitais por região geopolítica..... 131

Tabela 6 – Número de municípios e de população das unidades federativas da Região Centro-Oeste..... 148

Tabela 7 – Anos de escolaridade completa dos brasileiros e região Centro-Oeste..... 150

Tabela 8 – Número de alunos matriculados da educação básica, na região Centro-Oeste e nos estados de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Goiás..... 151

Tabela 9 – Municípios e forma de organização do sistema municipal de ensino na Região Centro-Oeste e classes de tamanho da população dos municípios – 2011..... 152

Tabela 10 – Número de CMEs na Região Centro-Oeste e em seus respectivos estados..... 153

Tabela 11 – Resultado final do Censo Escolar de 2013, referente aos estados da Região Centro-Oeste..... 154

Tabela 12 – Número de estabelecimento de ensino nos SMEs das capitais da Região Centro-Oeste..... 155

Tabela 13 – Número e percentual de competências/atribuições dos CMEs das capitais da Região Centro-Oeste por categorias..... 172

Tabela 14 – Número de conselheiros municipais de educação por segmento representativo e por CME..... 181

Tabela 15 – Número de conselheiros participantes do estudo, por CMEs e por segmento representativo..... 190

Tabela 16 – Percentual de conselheiros municipais de educação por gênero e CMEs..... 192

Tabela 17 – Envolvimento dos conselheiros participantes da pesquisa em alguma atividade política..... 194

Tabela 18 – Participação política dos conselheiros representantes do poder executivo e dos trabalhadores em educação..... 195

Tabela 19 – Como são escolhidos os conselheiros municipais de educação representantes do poder executivo e dos trabalhadores em educação..... 196

Tabela 20 – Atuação do CME em relação ao processo de escolha dos conselheiros representantes do poder executivo e dos trabalhadores em educação..... 197

Tabela 21 – Critérios que deveriam orientar a escolha dos conselheiros municipais na visão dos participantes da pesquisa..... 199

Tabela 22 – Segmentos representativos da sociedade que compõem atualmente o CME representam a sociedade civil organizada no município..... 201

Tabela 23 – Segmento representativo da sociedade ao qual pertence promove momentos de entrosamento e aproximação do conselheiro com os seus pares para subsidiar sua atuação no conselho..... 201

Tabela 24 – Fatores que estimulam a participação dos conselheiros municipais de educação..... 202

Tabela 25 – Fatores que estimulam a participação dos conselheiros municipais de educação..... 203

Tabela 26 – Fatores que estimulam a participação dos conselheiros municipais de educação, por representante do poder executivo e trabalhador em educação..... 204

Tabela 27 – As principais ações do CME na perspectiva dos conselheiros participantes da pesquisa..... 206

Tabela 28 – As Funções que um CME deveria desempenhar, conforme a percepção dos conselheiros participantes da pesquisa (em ordem de importância) 206

Tabela 29 – Função que um CME deveria desempenhar, na ordem de importância na visão dos conselheiros municipais representantes do poder executivo e dos trabalhadores em educação..... 208

Tabela 30 – Funções que um CME deveria desempenhar na visão dos conselheiros participantes da pesquisa..... 208

Tabela 31 – Principais atribuições e/ou competências dos CMEs, na visão dos conselheiros participantes da pesquisa..... 219

Tabela 32 – Atribuições e/ou competências dos CMEs, por ordem de importância..... 211

Tabela 33 – Atribuições e/ou competências dos CMEs, por ordem de importância, por segmento representativo da sociedade..... 212

Tabela 34 – Atribuições e/ou competências dos CMEs com menor aceitação entre os conselheiros participantes da pesquisa..... 212

Tabela 35 – Se os conselheiros identificam na atuação do CME ações que provoquem uma maior participação social..... 215

Tabela 36 – Participação da sociedade de NÃO são membros dos CMEs de suas deliberações, segundo os conselheiros participantes da pesquisa..... 215

Tabela 37 – Participação da sociedade que Não são membros dos CMEs em deliberações, segundo os conselheiros participantes da pesquisa..... 216

Tabela 38 – Informação à sociedade sobre deliberações dos CMEs 217

Tabela 39 – Convocação pelos CMEs, de audiências públicas para discussão temas de sua competência, antes das deliberações..... 218

Tabela 40 – Assuntos discutidos nos CMEs com os segmentos representativos da sociedade..... 218

Tabela 41 – Assuntos discutidos nos CMEs com os segmentos representativos da sociedade..... 219

Tabela 42 – Competências do CME no tocante a elaboração do novo PME..... 221

Tabela 43 – Competências do CME no tocante à elaboração do novo PME (por CMEs) 221
Tabela 44 – Número anual de reuniões e de itens de pautas dos CMEs das capitais da Região Centro-Oeste (2012) 223
Tabela 45 – Envolvimento dos conselheiros nos CMEs..... 224
Tabela 46 – Oportunidade de participação dos conselheiros em reuniões dos CMEs..... 224
Tabela 47 – Fatores que dificultam a atuação do CME, por ordem de importância..... 226
Tabela 48 – Fatores que dificultam a atuação do CME (por CMEs) 227
Tabela 49 – Caracterização da relação do CME com a Secretaria Municipal de Educação..... 228
Tabela 50 – Caracterização da relação do CME com a Secretaria Municipal de Educação (por CMEs) 228
Tabela 51 – Representação da homologação dos atos deliberativos do CME pelo secretário municipal de educação, por segmento representativo..... 229
Tabela 52 – Avaliação da relação do CME com o Conselho Estadual de Educação..... 230
Tabela 53 – Visão dos conselheiros participantes da pesquisa sobre as atividades do CMEs..... 231

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Ano de criação e documentos legais que instituíram os CMEs nas capitais..... 119
Quadro 2 – Funções atribuídas aos CMEs das capitais brasileiras..... 123
Quadro 3 – Número de segmentos representativos e o número de conselheiros, por CME das capitais brasileiras..... 129
Quadro 4 – Formas de escolha do presidente do CME..... 135
Quadro 5 – Duração do mandato dos conselheiros municipais de educação das capitais..... 137
Quadro 6 – Demonstrativo dos documentos legais que dispõem sobre os CMEs das capitais da Região Centro-Oeste..... 156
Quadro 7 – Finalidades dos CMEs das capitais da Região Centro-Oeste..... 168
Quadro 8 – Funções dos CMEs das capitais do Centro-Oeste..... 169
Quadro 9 – Atos normativos expedidos pelos CMEs de Campo Grande, Cuiabá e Goiânia..... 174
Quadro 10 – Composição dos CMEs das capitais brasileiras..... 180

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Funções atribuídas aos CMEs das capitais brasileiras..... 124
Figura 2 – Segmentos representativos presentes nos CME das capitais brasileiras..... 131
Figura 3 – Percentuais de segmentos representativos presentes nos CMEs das capitais brasileira..... 133

INTRODUÇÃO

Este estudo está inscrito na linha de pesquisa Estado, Políticas e História da Educação do Programa de Pós-graduação da Faculdade de Educação – Universidade Federal de Goiás (UFG), que tem como eixo central a análise do Estado, as transformações, os impactos e os desdobramentos efetivos decorrentes de suas ações na formulação de políticas públicas, sobretudo no campo da educação.

O objetivo geral desta tese é compreender, com base em documentos legais e na percepção dos conselheiros representantes dos trabalhadores em educação e do poder executivo, o processo de institucionalização dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs) das capitais brasileiras, especialmente, os da Região Centro-Oeste.

Vale destacar que a Constituição Federal de 1988, considerada "um marco para a estrutura do federalismo brasileiro, ao se ter por referência os papéis atribuídos às Municipalidades, a partir da nova condição de entes federativos" (AZEVEDO, 2011, p. 180), ensejou mudanças tanto na relação político-administrativa entre os entes federados, que culminou com a descentralização administrativa no âmbito dos municípios, quanto na relação entre o governo e a sociedade civil organizada, sobretudo em relação à possibilidade de ampliar e de fortalecer os espaços institucionais de participação popular, decorrentes da opção pelo regime democrático representativo adotado no País.

A combinação dos arranjos constitucionais tem produzido mudanças na organização da educação nos municípios, sobretudo, no papel e na organização dos CMEs, pois, "dependendo de suas atribuições, grau de autonomia e competência, eles podem representar um instrumento importante de controle popular da ação do Estado e de democracia participativa" (PINTO, 2008, p. 154). No processo particular de sua institucionalização, os CMEs, de fato, criam condições para a aquisição ou não de uma fisionomia democrática, à medida que colocam em relação um conjunto de forças sociais e políticas elidam com variados interesses.

No plano formal, os CMEs aparecem em dezenas de leis municipais por todo o país. Embora não exista nenhuma legislação nacional ou estaduais que obrigue explicitamente a sua instalação, é possível verificar certa sugestão nesse sentido em algumas leis de âmbito nacional como, por exemplo nas leis de números 9.424/1996 que criou o Fundo de

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Profissional do Magistério (Fundef), 10.172/2011 que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) e, além 11.494/2007 que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Profissional da Educação (Fundeb) em substituição do Fundef. Ainda que a LBD/1996 não fale explicitamente de CMEs, traz elementos substanciais que indicam a existência desses conselhos em vários artigos, especialmente, naqueles que estabelecem as incumbências dos municípios frente ao sistema municipal de ensino (SME).

A motivação do pesquisador para a realização desta pesquisa de doutorado ocorreu com base na experiência de Conselheiro[1] (de 2002 a 2010) e, por duas vezes consecutivas presidente eleito (de 2002 a 2008) no CME de Cuiabá-MT. Neste intervalo, por cinco anos, de 2005 a 2009 também à frente, como presidente eleito[2], da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME/Nacional)[3]. Essa trajetória, possibilitou ouvir depoimentos dos conselheiros, gestores municipais, dirigentes sindicais e políticos sobre a importância e as dificuldade dos CMEs no atual contexto político, e, ao mesmo tempo, foi possível perceber opiniões dissonantes sobre os conselhos no geral, e, especificamente, sobre os CMEs, que não correspondiam às expectativas dos diferentes movimentos empreendidos pela entidade representativa dos CMEs, que buscavam, desde a sua criação, estimular a criação e o fortalecimento dos CMEs considerado, dentre outros conselhos, por vários estudos, como o apresentado por Gohn (2008, p. 97) "uma das principais inovações democráticas no campo das políticas públicas, [...] são espaços de interlocução permanente entre a sociedade política e a sociedade civil organizada".

O período de participação ativa nos CMEs permitiu perceber os esforços de vários setores e entidades com o intuito de popularizar os CMEs por meio de ações que visavam estimular a sua criação e fortalecimento, como os empreendidos pela entidade nacional dos

[1] Os dois primeiros de 2002 a 2005 e 2005 a 2008, representando o poder executivo e no terceiro mandato de 2008 a 2010, representando os trabalhadores em educação. Este último mandato foi interrompido em razão do afastamento dessas atividades para qualificação profissional em nível de doutorado. Nesses mandatos, eleito presidente do CME de Cuiabá-MT por dois mandatos consecutivos, de 2002 a 2008.

[2] Em 2003, este pesquisador na vice-presidência no XIII Encontro Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, realizado no Belém-PA. Foi eleito presidente, em 2005, no XV Encontro Nacional dos CMEs na cidade de Serra-ES (2006/2007), e, em 2007, no XVII Encontro Nacional dos CMEs, realizado em Caldas Novas-GO (2008/2009).

[3] Dentre as finalidades, destacam-se: "buscar soluções para os problemas educacionais comuns e diferenciados dos municípios; estimular a cooperação entre os conselhos municipais de educação; articular com os órgãos governamentais e não governamental; incentivar, orientar a criação e organização de conselhos municipais de educação em todo o território nacional" (UNCME, 2009).

CMEs a UNCME, pelo movimento desencadeado pelo governo federal de 2004 a 2007[4] por meio do Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho) ligado à Secretaria de Educação Básica (SEB), do Ministério da Educação (MEC)[5], e dos movimentos promovidos tanto em municípios quanto nos estados que buscavam colocar os conselhos na agenda do processo de redemocratização do Estado brasileiro.

De outro lado observou-se ainda a expansão dos CMEs por todo o território nacional, que registrou no período de 2003 a 2011 um crescimento de mais de 164,6%, segundo o banco de dados da entidade, perfazendo um total de 3.339 CMEs (UNCME, 2014).

No entanto, esse movimento de expansão dos CMEs contrastava com uma desconfiança da sociedade, de dirigentes municipais e sindicais, que justificavam tal postura argumentando que eles não funcionavam conforme os princípios democráticos da participação popular e, quando funcionavam, quase sempre eram meros legitimadores da demanda de governo. Com frequência cada vez maior comentava-se que os CMEs não funcionavam, eram esvaziados ou, ainda, desativados, e, muitas vezes, eram referidos por expressões como por exemplo: "conselho de gaveta"[6], "conselho do governo"[7], "do presidente"[8], "verdadeiros mosteiros"[9], "de burocrata, tecnicista e de notório saber"[10]. Segundo Gohn (2008, p. 104) "os Conselhos, como mecanismos democráticos de gestão social são vistos com descrédito e desconfiança pelos sindicatos dos professores da Educação Básica."

Recentemente, os CMEs tornaram-se objeto de estudo e pesquisas que buscaram abordá-los em diferentes aspectos. Destacam-se: Souza (2008), Valle (2008), Gohn (2008) e Jacobi (2008), Pinto (2009), Guimarães (2009), Werle (2008), Bordignon (2008 e 2009),

---

[4] São objetivos do Pró-Conselho: "Manter em funcionamento um banco de dados nacional sobre os Conselhos Municipais de Educação; Fortalecer a identidade dos CME como órgãos do Poder Público e parte da estrutura do Sistema de ensino; Ampliar o conhecimento e o debate da legislação educacional, subsidiando o trabalho dos Conselhos; Engajar a atuação dos Conselhos na perspectiva da garantia do direito à Educação como política de promoção da inclusão social; Promover o intercâmbio e a colaboração entre os CME; Propiciar o fortalecimento dos CME; Incentivar a participação da sociedade civil na gestão educacional; Fomentar a criação de Conselhos Municipais de Educação." (BRASIL, MEC, 2006, p. 7).

[5] "O Ministério de Estado da Educação, considerando seu papel de coordenador da política nacional de Educação, visa prestar assistência técnica e financeira para o desenvolvimento dos sistemas de ensino e de atuar em colaboração com Estados e Municípios, assumiu o desafio de investir, no âmbito da Política Nacional de Educação Básica, e no fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação (CME)." (BRASIL, MEC, 2006, p. 7).

[6] O conselho que só funciona quando é acionado pelo prefeito, secretário ou autoridade local.

[7] O conselho legitimador das ações do governo.

[8] Aquele conselho que fica nas mãos de uma única pessoa, do presidente, e que, apenas ele tem acesso, assim retém todas as informações.

[9] O termo é utilizado para caracterizar o Conselho como espaço fechado, de difícil acesso, ninguém sabe o que acontece ou como acontecem as deliberações que só se comunica com a sociedade por meio de resoluções.

[10] O termo é utilizado para caracterizar o conselho formado basicamente por técnicos e especialistas, pessoas de notório saber e experiências em matéria de educação.

Batista, (2009), Martiniano (2010), Oliveira (2008), Silva (2009), Silveira (2009), Amorim (2005), Melo (2005), Ferreira (2006), Abrancher, (2009), Betlinski (2006), Moura (2010) Lord (2005), Oliveira (2008), Moreschi (2010), Alves (2011) e Rosa (2001). Nestes estudos, é comum o entendimento de que os CMEs: a) são burocráticos, por neles prevalecem práticas cartoriais; b) dependentes da vontade do poder executivo nos aspectos administrativo, financeiro e de pessoal; c) apresentam baixa capacidade propositiva e deliberativa, não interferindo na política pública de educação local; d) desempenham papel de mero legitimadores das políticas educacionais emanadas das secretaria de educação; e) não dispõe de autonomia política; não deliberam sobre assunto de sua competência prevista na legislação; e f) são esvaziados de participação popular.

Compreende-se portanto, que existe uma combinação de fatores tanto internos quanto externos aos CMEs que influenciam o seu funcionamento, dificultando ou facilitando que eles funcionem como órgãos de Estado, de interlocução política entre a sociedade civil e os governos locais, em uma relação dialética entre o todo e a parte e entre a parte e o todo. Assim, o processo de institucionalização dos CMEs não pode ser apreendido sem levar em consideração o contexto político mais amplo sem, contudo negligenciar os aspectos e conflitos internos.

Tais atos e ações realizam-se cotidianamente e são suscetíveis às mais diferentes interferências. São marcados por disputas históricas pelo poder, que não findam com a sua instituição, pela lei de criação, mas que prosseguem no seu processo instituinte, ou seja, é um vir a ser, pois as diferentes forças antagônicas encontram-se no exercício de suas funções e buscam imporem seu pensamento sobre os demais. Para Baremblitt (2002, p. 29) "a essas forças que tendem a transformar as instituições ou também a estas forças que tendem a fundá-las (quando ainda não existem), a isso se chama o instituinte, forças instituintes. São as forças produtivas de lógicas institucionais."

O termo "institucionalização" significa, "ato ou efeito de institucionalizar"[11], ou seja, indica uma ação deliberada em uma dada direção, para "dar forma de instituição ou ainda de oficializar". Este é o papel da lei que torna pública uma instituição ou um órgão que diz respeito a todos.

A busca para compreender o processo de institucionalização dos CMEs exige a combinação de dois movimentos simultâneos: o instituído e o instituinte. O ato de instituir

[11] Dicionário do Pensamento Social do Século XX (1996).

pressupõe a tomada de decisão e o estabelecimento de um conjunto de normas e regras de criação e funcionamento da instituição, no caso, o CME. No entanto, o ato de instituir não se esgota em si mesmo. Segundo Lagares (2008, p. 23) "não se restringe à sua organização legal", pois, para que, de fato, se constitua precisa do movimento complementar: o instituinte. Dessa forma, requer atos e ações concretos, materializados na composição, na forma de escolha dos representantes, na dinâmica de funcionamento do conselho, no estabelecimento das suas funções e atribuições/competências. De acordo com Bordignon (2004, p. 19), a institucionalização dos CMEs "nos remete ao processo social pelo qual se estabelecem as normas e valores formalizados e legitimados."

Não basta reconhecer os CMEs como um importante instrumento de inovações democráticas no campo das políticas públicas, é preciso examinar até que ponto esse órgão colegiado inserido na estrutura de Estado consegue se afirmar como interlocutor político das relações de poder entre Estado e sociedade civil.

Assim, a busca pela compreensão do processo de institucionalização dos CMEs das capitais brasileiras, com destaque aos das capitais da Região Centro-Oeste, tem como objetivos específicos: a) fazer levantamento das principais características dos CMEs das capitais brasileiras com base em documentos legais; b) identificar os elementos constitutivos dos CMEs das capitais da Região Centro-Oeste nos documentos legais e na percepção dos conselheiros representantes dos trabalhadores em educação e do poder executivo; c) traçar o perfil dos conselheiros municipais de educação representantes do poder executivo e dos trabalhadores em educação dos CMEs das capitais do Centro-Oeste; d) identificar os segmentos representativos da sociedade presentes na composição dos CMEs; e f) apreender, segundo a percepção dos sujeitos selecionados, as finalidades, as funções, as atribuições, a dinâmica de participação da sociedade bem como a atuação dos CMEs;

O método e a abordagem da pesquisa

> O conhecimento é o resultado da relação entre um sujeito que se empenha em conhecer e o objeto de sua preocupação. Pode-se supor, seguindo uma epistemologia espontânea, que esta relação se dê entre o investigador, considerado empiricamente, como indivíduo concreto, personalizado, e o pedaço da realidade, também concreto, que ele tenha decidido pesquisar.
>
> *Mirian Limoeiro Cardoso*

O método de investigação "conhecer realmente um objeto e estudá-lo em todos os seus aspectos, em todas as suas relações e todas as suas conexões" (GIL, 1987, p. 32). Nele, consta

“um corpo teórico integrado, em que envolve as técnicas, dando-lhes sua razão, perguntando-lhes sobre as possibilidades e as limitações que trazem ou podem trazer as teorias a que servem, no trabalho sobre o seu objeto” (CARDOSO, 1971, p. 3).

Embora, entenda-se que seja imprescindível definir, logo no início do trabalho o método de investigação, isso não significa que ele seja rígido e inflexível, uma vez que

> o processo de teorização não é um reflexo direto e mecânico da realidade no plano do pensamento, bem como as teorias não são verdades reveladas. São sempre o resultado de um trabalho difícil e complexo para conhecer o seu objeto, utilizando as teorias e as experiências anteriores, tentando ultrapassá-las e as múltiplas formas do seu reconhecimento, através do estabelecimento do fato científico e do tratamento rigoroso dado a sua relação com ele. A verdade do resultado teórico deste trabalho diz da sua adequação à realidade, ou seja, capacidade explicativa diante do próprio objeto que ela se propõe, o que exige que se recorra à experiência (CARDOSO, 1971, p. 5).

Entende-se o método como uma unidade de investigação histórica, e, neste sentido, o processo de teorização parte das contradições da realidade concreta, em seguida, abstrai, constrói as categorias, as hipóteses e os conceitos, e volta novamente ao concreto pensado, ou seja, considera a realidade permanentemente em um movimento histórico em desenvolvimento.

Assim, a realidade “concreta aparece no pensamento como processo de síntese, como resultado, e não como ponto de partida, embora seja o verdadeiro ponto de partida, e, portanto, também, o ponto de partida da intuição e da representação” (MARX, 1859, p. 15). Portanto, na tentativa de buscar manter coerência entre opções teóricas definidas para este estudo com os objetivos e os instrumentos metodológicos da pesquisa, optou-se pelo método de investigação, cuja referência principal está baseada na análise de abordagem dialética.

Na acepção moderna, dialética, significa “o modo de pensarmos as contradições da realidade, o modo de compreendermos a realidade como essencialmente contraditória e em permanente transformação” (KONDER, 2008, p. 7).

Nessa perspectiva, deve-se levar em consideração as leis gerias da dialética, comum tanto à história humana como à natureza. Segundo Konder (2008) Engels chegou à conclusão que estas leis podiam ser reduzidas, na essência, em três: na primeira lei “as coisas não mudam sempre no mesmo ritmo; o processo de transformação por meio do qual elas existem passa por períodos lentos e por períodos de aceleração” (p. 56), ou seja, sucedem de pequenas alterações quantitativas e qualitativas precipitam alterações qualitativas; na segunda lei, “os diversos aspectos da realidade se entrelaçam e, em diferentes níveis, dependem uns dos

outros, de modo que as coisas não podem ser compreendidas isoladamente, uma por uma, sem levarmos em conta a conexão que cada uma delas mantém com coisas diferentes" (p. 56), ou seja, conforme o contexto em que ela esteja situada, prevalece, 'na coisa, um lado ou o outro da sua realidade (que é intrinsecamente contraditória). Os dois lados se opõem e, no entanto, constituem uma unidade (e por isso esta lei já foi também chamada de unidade e luta dos contrários).

E, a terceira lei dá conta do fato de que,

> o movimento geral da realidade não se esgota em contradições irracionais, ininteligíveis, nem se perde na eterna repetição do conflito entre teses e antíteses, entre afirmações e negações. A afirmação engendra necessariamente a sua negação, porém a negação não prevalece como tal: tanto a afirmação como a negação são superadas e o que acaba por prevalecer é uma síntese, é a negação da negação (KONDER, 2008, p. 57).

Ao tomar como referência as leis da dialética, o método dialético envolve vários aspectos de análise, tendo como principal objetivo a apreensão da realidade dos fatos em dado momento histórico, ainda que provisória, não definitivamente, mas, em sua relação dialética, pois se trata de abstrações de uma análise crítica da realidade.

Com esse entendimento da abordagem dialética, buscou-se utilizar uma combinação de diferentes técnicas de coletas de dados e de análise da realidade, que exigiu "um planejamento de dimensão mais ampla, envolvendo tanto a sua diagramação quanto a previsão de análise e interpretação dos dados" (GIL, 1987, p. 70). Com o objetivo de examinar em profundidade os múltiplos aspectos que envolvem o objeto de estudo.

Segundo Gil (1987, p. 71), "há dois grandes grupos de delineamentos: aqueles que se valem das chamadas fontes de 'papel', ou seja, pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental", e "aqueles cujos dados são fornecidos por pessoas." Neste estudo, optou-se pela combinação de dois procedimentos: pesquisa bibliográfica com análise de documentos legais referentes aos CMEs de todas as capitais, bem como se recorreu à aplicação de questionários[12] aos conselheiros municipais de educação representantes do poder executivo e dos trabalhadores em educação das três capitais da Região Centro-Oeste, escolhidos com base em critérios estabelecidos na primeira etapa exploratória, dentre os segmentos representativos da sociedade com maior representatividade nos CMEs das 26 capitais brasileiras.

[12] O questionário foi direcionado para os conselheiros municipais de educação conforme critério de maior relevância dentre os segmentos representativos da sociedade que faz parte da composição dos CME das três Capitais da Região Centro-Oeste: Campo Grande, Cuiabá e Goiânia apontados na etapa exploratória da pesquisa.

Nos três CMEs selecionados para aprofundamento do estudo, foram analisados documentos legais, regimentos internos, atas de reuniões e atos normativos: Campo Grande-MS, Cuiabá-MT e Goiânia-GO. Na etapa, o pesquisador não teve a intenção de submeter a uma análise comparativa destes conselhos, embora algumas vezes as comparações foram inevitáveis, tendo em vista as características próprias dos Conselhos analisados, construídas ao longo do processo de institucionalização, resultado e valores sociais, econômicos, políticos e culturais em que foram instituídos.

Percurso metodológico e os instrumentos da pesquisa

A primeira etapa da pesquisa, caracterizada como aberta ou exploratória, teve como meta delinear mais claramente o objeto de estudo a ser desenvolvido. Nesta fase da pesquisa, podem surgir, segundo Lüdke e André (1986, p. 21), "questões ou pontos críticos que vão sendo explicitados, reformulados ou abandonados na medida em que se mostrem mais ou menos relevantes na situação estudada".

O importante nesse tipo de abordagem de estudo é o pesquisador "não partir de uma visão predeterminada da realidade, mas apreender os aspectos ricos e imprevistos que envolvem uma determinada situação, a fase exploratória se coloca como fundamental para uma definição mais precisa do objeto de estudo" (LÜDKE e ANDRÉ, 1986, p. 22).

Neste sentido, optou-se por fazer, inicialmente, um levantamento de caráter bibliográfico, constituído de leitura de livros, artigos de periódicos, e de material disponibilizado na Internet que aborda a temática, especialmente os que foram elaborados após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Para Gil (1987, p. 71), "a principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que poderia pesquisar diretamente". Assim, buscou-se, na extensa literatura na área de educação, identificar informações relevantes que possibilitassem a compreensão do campo de estudo em análise.

Na etapa da pesquisa bibliográfica, fez-se ainda um levantamento do material disponibilizado pelos programas de pós-graduação no Brasil sobre federalismo e CME, para identificar com que frequência e em que perspectivas são abordado e, sobretudo, se há correlação direta entre federalismo e atuação dos CMEs.

Optou-se por fazer este levantamento no período de 1988 a 2012 por meio da interface de busca da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)[13]. Este portal integra os sistemas de informação de teses e dissertações existentes nas instituições de ensino e pesquisa brasileiras, podendo assim, oferecem uma visão da produção acadêmica no Brasil sobre essas temáticas. Gil (1987, p. 71) a revisão da literatura produzida pelo campo acadêmico, oferece vantagens, pelo "fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que poderia pesquisar diretamente."

Outro caminho seguido para esse levantamento foi, também, verificar a pesquisa realizada no banco de teses e dissertações do Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da UFG, o que contribuiu para identificar as principais discussões e o referencial teórico utilizado pela linha de pesquisa: Estado, Políticas e História da Educação.

As teses e as dissertações encontradas nesse processo foram selecionadas, analisadas e agrupadas conforme os assuntos que aparecem nos estudos e que guardam informações relevantes, especialmente em relação às seguintes questões: a) Estado e sociedade civil; b) descentralização; c) Sistema Municipal de Ensino; e d) Conselho Municipal de Educação. Este estudo ajudou a definição do objeto, a delimitação do campo de pesquisa, e, sobretudo, a escolha das categorias que orientam esta pesquisa.

Inicialmente, utilizou-se como estratégia procurar pelo descritor "federalismo", por meio da ferramenta de busca disponibilizada na interface da BDTD. O resultado apresentou 243 publicações, sendo 165 dissertações e 87 teses de doutorado. Vale ressaltar que o termo federalismo tem sido amplamente discutido em diferentes perspectivas nos últimos 24 anos após a promulgação da CF de 1988 (BRASIL, 1988), que insere os municípios na estrutura federativa, ao lado da União e dos estados com autonomia e competência legislativa e tributária.

Do total de publicações encontradas 26% focalizam questões tributária, financeira e fiscal, e outros 13% priorizam estudos referentes à descentralização das políticas relacionadas aos direitos sociais, nas áreas da saúde, da assistência social e da educação.

Os estudos referentes à educação quase sempre estão relacionados à questão da municipalização, especialmente, referentes às das problemáticas que envolvem os municípios e a organização dos seus respectivos sistemas de ensino. Não foram encontradas, nesses

[13] "Este projeto − iniciativa inovadora do IBICT, em parceria com as instituições brasileiras de ensino e pesquisa − possibilita que a comunidade brasileira de C&T publique suas teses e dissertações produzidas no país e no exterior, dando maior visibilidade a produção científica nacional" (BDTD, 2013).

estudos, evidências de relação direta entre federalismo e CMEs. Na maioria das vezes em que a temática do federalismo aparece, ela foi abordada como um pano de fundo, para contextualização histórica da organização do Estado brasileiro.

No segundo momento, o descritor que orientou as buscas foi o Conselho Municipal de Educação. O resultado inicial foi de 257 publicações. Foram entre selecionados 66 (26%), conforme o critério de relevância e ou de aproximação direta com o objeto de estudo pesquisado. O restante, 191 produções, foram descartadas por não guardarem relação com o objeto da pesquisa.

Das publicações selecionadas entre teses e dissertações, 16 tomaram como objeto de estudo os CMEs. Essas produções foram analisadas com o objetivo de identificar a frequência, a perspectiva, os principais problemas que envolvem este colegiado e se há estudos referentes aos CMEs das capitais brasileiras.

Evidenciou-se que na maior parte dos trabalhos, estudos de caso relacionados a experiências de CMEs de um determinado município.[14] Dentre as capitais, destacam-se os estudos referentes aos CMEs de Belém-PA, Porto Alegre-RS, Região Metropolitana de São Paulo-SP, Recife-PE. Foi ainda encontrado estudos comparativos referentes aos CMEs de Campo Grande-MS, Porto Alegre-RS e Recife-PE.

Em levantamento realizado por Guimarães (2009, p. 53), sobre estudos referentes aos CMEs, o autor destaca,

> Lima (1997) produziu um arrolamento, no qual identificou quais municípios brasileiros tinham CMEs. Lüchamann (1995) realizou um estudo de caso do CME de Florianópolis. Ribeiro (2000 e 2004) investigou o papel dos CMEs na melhoria da qualidade da Educação Municipal, na Bahia.

Mais recentemente, pode-se citar o estudo organizado por Souza (2013), ao apresentar o "Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil". Esta obra reúne importantes contribuições de estudos realizados em diferentes regiões do Brasil, que abordaram temáticas como composição, competências, atribuições, representatividade e relações dos CMEs com o poder local, ao problematizar a participação na perspectiva da democratização das relações e também do desenvolvimento da cidadania.

[14] Municípios cujos CME foram o objeto de pesquisa: São José dos Pinhais-PR em 2010, Uberlândia-MG em 2005, Dom Pedrito-RS em 2001, Nova Iguaçu-RJ em 2008, região metropolitana de São Paulo-SP em 2006, Campina Grande-PB em 2010, Poços de Caldas-MG em 2009, Ponta Grossa-PR em 2008, Porto Alegre-RS em 2005, Belém-PA em 2008, Anicuns, Nazário, Santa Bárbara de Goiás e São Luís de Montes Belos-GO em 2011, microrregião de Guarabir-PB em 2010, Serra-ES em 2006, Recife-PE em 2005 e 2009.

A primeira constatação referente ao levantamento bibliográfico realizado mostrou que a temática dos Conselhos Municipais de Educação é recente no campo de pesquisas acadêmicas científicas no Brasil, tendo em vista que a totalidade das pesquisas realizadas no período definido para análise foram produzidas entre 2001 a 2011. Presume-se que o interesse de a academia fazer dos CMEs objeto de estudos ocorre em razão da expectativa de democracia e participação criada durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva, na gestão de 2003 a 2010, desencadeando vários programas pelo governo federal, dentre eles, o Pró-conselho, com objetivo de estimular e fortalecer institucionalmente os CMEs.

Este estudo contou, ainda, com a pesquisa de caráter empírico documental e se, optou por realizar o levantamento e a análise dos documentos legais[15] referentes aos CMEs, em razão de constituir "uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentem afirmações e declarações do pesquisador" (LÜDKE e ANDRÉ, 1986, p. 39).

Essa etapa foi dividida em dois momentos: o primeiro visou levantar a documentação legal (leis e normas) relativa aos CMEs das 26 capitais brasileiras, o que permitiu identificar, nesse universo, as suas principais características e traçar o perfil dos órgãos normativos do SME. No segundo momento fez-se um estudo mais aprofundado sobre os CMEs das capitais da Região Centro-Oeste.

A escolha dos CMEs das capitais brasileiras, sobretudo, dos CMEs das capitais da Região Centro-Oeste não foi um processo aleatório, pois levou em consideração os dados da pesquisa exploratória realizada. Dentre os critérios observados, mereceram destaque: o ano da criação legal dos CMEs, o funcionamento por no mínimo dois mandatos, o que equivale a quatro anos de atuação no Sistema Municipal de Ensino.

A escolha em relação à duração do mandato levou em consideração o fato de que, "55% dos CMEs no Brasil adotam a duração de dois anos, seguida de quatro anos, em 14% e de três anos, em 8% deles" (BRASIL, 2007, p. 74)[16]. Foram observados, também, os de municípios que tenham optado por instituir seus respectivos SME, conforme estabelece a legislação em vigor.

O quarto critério levou em consideração a importância política, econômica e social que esses CMEs ocupam no cenário nacional tanto em relação à oferta das matrículas da educação básica, quanto, em relação aos demais municípios do respectivo estado. Descreve

[15] Segundo Gil (1987, p. 73), "diferentemente da pesquisa bibliográfica, vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa."
[16] Sistema de Informação dos Conselhos Municipais de Educação (SICME/MEC), (BRASIL, 2007).

Alves (2011, p. 73) sobre o CME de Goiânia, capital de Goiás: "é uma referência legal e de atuação para os municípios do interior."

A opção pelas 26 capitais deveu-se primeiramente pelo fator inédito da pesquisa, pois a pesquisa bibliográfica permitiu deparar com vários estudos que versaram sobre os CMEs de algumas capitais, entretanto, não há registro de estudo analítico que reúna dados de todos os CMEs das capitais brasileiras.

No entendimento do pesquisador, o instituído pelo texto legal não descarta o processo instituinte vivo das correlações de forças existentes nos CMEs. No entanto, as caracterizações dos conselhos foram dadas pelo conjunto dos documentos legais coletados em cada uma das 26 capitais.

Deste modo, foi feito levantamento, inicialmente pela Internet, nas 26 capitais brasileiras em instâncias normativas (26 CMEs), executivas (26 secretarias municipais de educação e prefeituras) e legislativas (26 câmaras municipais de vereadores). Foram utilizadas das ferramentas disponibilizadas nos *sites* de busca para acessar a documentação legal que trata direta ou indiretamente dos CMEs, em especial, as leis orgânicas municipais, leis que institucionalizam os SME e as Leis que criam ou institucionalizam os CMEs ou que dispõem sobre eles.

Partindo do princípio que os CMEs são órgãos de Estado, e por isso, inseridos na estrutura da administração pública municipal, optou-se por iniciar as buscas, primeiramente, nos *sites* oficiais das capitais brasileiras investigadas, como objetivo de localizar, na estrutura organizacional do município, informações referentes aos CMEs.

Outras buscas foram realizadas em *sites* oficiais das respectivas câmaras municipais de vereadores, que disponibilizam *links* de busca, referentes à legislação municipal, facilitando o acesso à documentação legal referentes aos CMEs, produzida pelo legislativo municipal. Entretanto, não foi possível verificar em todas as câmaras de vereadores das capitais ferramentas que possibilitassem encontrar as referidas leis sobre os CMEs ou os SMEs.

Nos casos em que não foi possível obter informações nos sites oficiais dos municípios, recorreu-se a *sites* alternativos como, por exemplo, "leismunicipais.com"[17], que disponibiliza a legislação municipal do país.

[17] "Destinado a facilitar o gerenciamento e a pesquisa das Leis dos estados e municípios brasileiros, aos governadores, deputados, prefeitos, vereadores, juristas, pesquisadores, administradores públicos e demais interessados nas legislações estadual e municipal." Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/services.pl>. Acesso em: abr./2012.

Além disso, a experiência na presidência da UNCME/Nacional possibilitou conhecer boa parte dos CMEs das capitais brasileiras, o suficiente para perceber que alguns documentos legais coletados nessa etapa não correspondiam ao momento em que se encontravam os CMEs pesquisados.

Tal fato poderia comprometer a análise final da pesquisa. Por essa razão, optou-se por adotar, como último recurso, o procedimento contactar os CMEs por correspondência, mediante mala direta, e posteriormente, por meio de telefone, visando sensibilizar os presidentes de CMEs das 26 capitais brasileiras, solicitando que fossem encaminhadas as leis e normas relativas aos CMEs desde a sua criação até as mais recentes.

O resultado final dessa etapa de busca, identificou 26 leis orgânicas municipais referentes às 26 capitais brasileiras, 16 leis que institucionalizam os SMEs referentes a 15 capitais, e 57 documentos legais (leis, decretos e resoluções) relativos aos CMEs das capitais, totalizando 99 documentos legais.

Os documentos legais foram primeiramente catalogados em fichas-resumo individuais, por capital, em um total de 26, contendo informações sobre funções, composição, mandatos dos conselheiros, formas de remuneração dos conselheiros, formas de escolha do presidente, homologação dos atos do conselho e do gestor municipal que promulgou as referidas leis ou normas encontradas.

As fichas geraram 15 tabelas e gráficos correspondentes, para posterior destaque e análise de caráter indutivo, o que possibilitou estabelecer relações constantes entre os conteúdos encontrados nos documentos legais e sua pertinência com as categorias definidas pela pesquisa, consideradas capazes de permitir compreender o contexto político em que foi institucionalizado o CME pelos sistemas municipais de ensino.

A coleta dos dados empíricos nessa etapa da pesquisa não tiveram apenas a pretensão de estabelecer comparações entre os CMEs, mas, de identificar as diferenças entre os diferentes desenhos de CMEs das capitais brasileiras, revelando o ano de criação do conselho, suas principais funções, o conjunto de entidades e segmentos representativos da sociedade que compõem o quadro de conselheiro, a duração do mandato, a forma e o critério de escolha dos conselheiros, a sua remuneração, escolha do presidente e de homologação dos atos deliberativos do conselho.

A escolha da amostra, para aprofundamento do estudo acerca do processo de institucionalização dos CMEs orientou-se pelo revelado na etapa da pesquisa documental, que indicou a possibilidade de verticalização por meio de uma investigação detalhada sobre o

processo de institucionalização dos CMEs das capitais de uma região geopolítica brasileira. Esse recorte possibilitou ao pesquisador obter uma visão de totalidade.

Além disso, optou-se por escolher uma região geopolítica brasileira, cujos CMEs foram criados e/ou recriados no mesmo ano ou em anos próximos, o que evitaria discrepâncias acentuadas no contexto geopolítico dos conselhos escolhidos para análise, visto que os CMEs das capitais brasileiras, na sua totalidade, foram criados e/ou recriados entre os anos de 1965 a 2006, portanto, ao longo de um período de 35 anos. Dentre os conselhos das capitais, destacam-se os conselhos de Goiânia e Cuiabá, ambos regulamentados, em 1997, e o Campo Grande, em 1998.

A proposta de aprofundamento do estudo da amostra levou em consideração o contexto político, social e econômico em que foram criados os CMEs, haja vista que, nas últimas três décadas, o regime político brasileiro passou por várias transformações, principalmente, em relação à passagem do regime político orientado pela ditadura militar para o regime político orientado a partir da CF/1988 pelo Estado Democrático de Direito.

A abordagem dos CMEs das capitais da Região Centro-Oeste aconteceu em três momentos: no primeiro, foi feita por meio de ofício endereçado aos respectivos presidentes, solicitando que disponibilizassem, por meio eletrônico ou impresso, documentos que retratassem a dinâmica de atuação e funcionamento dos CMEs, tais como: todos os decretos de nomeação dos conselheiros; os atos normativos (resoluções), as pautas e atas das sessões plenárias (Conselho Pleno) e das audiências públicas promovidas pelo respectivo CME e referentes à última gestão, análise destes documentos permitiu na identificação e compreender a natureza dos CMEs.

Nesse processo de abordagem, outros documentos foram coletados, tais como: Plano Municipal de Educação, Regimento Interno e organograma dos CMEs e *release* do histórico dos CMEs, que se juntaram ao total de documentos legais levantados na etapa exploratória da pesquisa.

Os documentos obtidos, em um total de 381, foram inicialmente agrupados em fichas separadas com informações de cada um dos conselhos. Posteriormente, foram sistematizados, analisados e destacados a medida que despontavam na organização dos dados, contribuindo, desse modo, para a análise do processo de institucionalização dos CMEs das três capitais da Região Centro-Oeste.

O segundo momento da abordagem, ocorreu por meio de visita às instalações físicas dos CMEs das três capitais da Região Centro-Oeste e teve como objetivo, além de apurar os

dados solicitados por intermédio de ofício, conhecer as instalações, as estruturas físicas, as condições de trabalhos e de equipamento e o corpo técnico dos conselhos. Naquela oportunidade, foi possível, ainda, estabelecer contato com membros da equipe técnica dos CMEs, e, com os respectivos presidentes que contribuíram para a compreensão do processo de institucionalização dos respectivos conselhos.

No terceiro momento, aplicou-se um questionário com os conselheiros municipais de educação de Campo Grande, Cuiabá e Goiânia, representantes do poder executivo e dos trabalhadores em educação, com o objetivo de conhecer a percepção dos dois segmentos que se destacaram na etapa exploratória da pesquisa e presentes na totalidade dos CMEs das capitais brasileiras, como é possível conferir nos capítulos quarto e quinto deste estudo. Esse momento da pesquisa foi oportuno para "conhecer o que as pessoas pensam ou acreditam que os fatos sejam" (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 195). Neste sentido, optou-se por aplicar o questionário com a totalidade dos conselheiros representantes do poder executivo e dos trabalhadores em educação dos três conselhos em estudo.

O grupo selecionado para responder o questionário representa 47% do total de conselheiros municipais de educação dos três Conselhos selecionados para esse estudo. Ou seja, de um total de 46 conselheiros referentes a todos os segmentos presentes nos CME, foram selecionados 22 conselheiros, sendo: 16 representantes do poder executivo, e 6 dos trabalhadores em educação. Vale esclarecer que nesse total figuram os presidentes dos três CMEs investigados e que representam o poder executivo.

No terceiro momento, aplicou-se um questionário nos conselheiros municipais de educação de Campo Grande, Cuiabá e Goiânia, representantes do poder executivo e dos trabalhadores em educação, com o objetivo de conhecer a percepção dos dois segmentos representativos que se destacaram na etapa exploratória da pesquisa e presentes na totalidade dos CMEs das capitais brasileiras, como é possível conferir nos capítulos quarto e quinto deste estudo. Esse momento da pesquisa foi oportuno para "conhecer o que as pessoas pensam ou acreditam que os fatos sejam" (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 195). Neste sentido, optou-se por aplicar o questionário a todos os conselheiros municipais de educação representantes do poder executivo e dos trabalhadores em educação dos três conselhos em estudo.

Os conselheiros selecionados representam 47% do total de conselheiros municipais de educação correspondentes às três capitais, ou seja, de um total de 46 conselheiros referentes a todos os segmentos representativos, foram selecionados 22 conselheiros, 16 representantes do

poder executivo, e 6 dos trabalhadores em educação. Nesse total figuram os presidentes dos três CMEs investigados representam o poder executivo.

Portanto, trata-se de um número significativo, o que assegura tanto a validade como a representatividade da amostra, ainda que o número de conselheiros respondentes pelo poder executivo e apresente-se superior ao número de conselheiros respondentes dos trabalhadores em educação.

A seleção dos conselheiros para responderem ao questionário consideram ainda os conselheiros titulares com experiência mínima de um ano de mandato no CME ou que tivessem sido conselheiros durante o período investigado.

O questionário foi elaborado com base na revisão de literatura e nos dados empíricos levantados na etapa exploratória da pesquisa e contem 42 questões, contemplando questões fechadas, de múltiplas escolhas e abertas. Com o objetivo de assegurar a validade e precisão do questionário, ele foi submetido ao pré-teste, com o propósito de "evidenciar possíveis falhas na redação do questionário, tais como: complexidade das questões, imprecisão na redação, desnecessidade das questões, constrangimentos ao informante, exaustão" (GIL, 1987, p. 132).

A primeira versão do questionário foi aplicada em quatro pessoas que atenderam ao mesmo perfil dos participantes da pesquisa, mas que não pertenceram ao universo pesquisado, ou seja, conselheiros ou ex-conselheiros de educação, representantes tanto o Poder Executivo quanto os trabalhadores em educação, cujo o CME é órgão normativo do SME. Deste modo, foram aplicados pelo pesquisador dois pré-teste em Cuiabá-MT, sendo uma conselheira e o outro ex-conselheiro do CME de Cuiabá; uma ex-conselheira do CME de Alta Floresta-MT, e o último foi aplicado em uma ex-conselheira do CME de Goiânia. Com as devolutivas do pré-teste, os comentários e as sugestões apresentadas foram submetidas à análise e, após verificadas a sua pertinência, foram incorporadas ao texto do questionário.

Em seguida à consolidação da segunda versão, deu-se início à aplicação dos questionários, tomando o cuidado de informar a todos participantes o propósito e a valiosa participação e que os mesmos estarão contribuindo para aprimorar os CMEs.

No sentido de estabelecer uma relação de confiabilidade e de reciprocidade, o pesquisador comprometeu-se em entregar os resultados da pesquisa aos participantes, em momento oportuno, além de garantir que a identidades dos participantes, bem como quaisquer informações que possam propiciar a sua identificação, serão mantidos em sigilo. Após

esclarecimentos referentes ao preenchimento e entrega do questionário os participantes autorizaram a utilização das informações contidas em suas respostas nesta pesquisa.

Ao final do preenchimento do questionário, cada um dos participantes respondentes tiveram a oportunidade de fazer comentários sobre o instrumento de pesquisa, complementando a sua percepção sobre o CME, sobretudo, em relação à importância do CME e o papel desempenhado pelo conselheiro no órgão colegiado.

Após a aplicação, os questionários, foram enumerados, catalogados e tabulados no programa Microsoft Excel, fornecendo gráficos e tabelas para posterior análise e interpretação dos dados resultantes, o que permitiu conhecer a percepção dos conselheiros sobre os CMEs.

Estrutura da tese

O presente estudo está organizado em cinco capítulos. O primeiro apresenta a definição de conceitos-chaves que permitirem compreender teoricamente o papel do CME como órgão de Estado de articulação política, situado entre o governo e a sociedade, no processo de definição e de execução das políticas públicas de educação. Dentre os conceitos figuram: Estado, sociedade civil, sociedade política, hegemonia, relação de forças e, além dos aspectos da descentralização político-administrativa advinda do modelo federalista brasileiro. Para esse fim, buscou-se na literatura clássica estabelecer diálogo com pensadores como: Hobbes (2003), Locke (1994), Rousseau (1973), Marx (1859), Lenin (1966) e especialmente Gramsci (2011), e com alguns dos seus intérpretes, como: Carnoy (1988), Coutinho (2007), Fontes (2010), Boron (2006), Nogueira (2003), Semeraro (1997), Reis, Andrey e Sério (2002), dentre outros. Neste capítulo, buscou-se ainda, compreender, a partir dos conceitos acima, as conexões que o plano da ação política estabelece para a ocupação e articulação nos aparelhos do Estado, e de que maneira essas conexões interferem nos espaços institucionais de interlocução política que se materializam nos CMEs.

O segundo capítulo trata das noções e da organização do federalismo no Brasil, e em particular, da dinâmica da descentralização político-administrativa das políticas sociais de educação até os municípios e a sua organização na forma dos sistemas municipais de ensino. Além, de apresentar as competências constitutivas e os elementos que influenciam a dinâmica e a atuação dos conselhos municipais de educação, uma vez que inseridos na estrutura dos sistemas de ensino, “como mecanismos de gestão colegiada, para tornar presente à expressão da vontade da sociedade na formulação das políticas, das normas educacionais e nas decisões

dos dirigentes" (BORDIGNON, 2004, p. 22). Assim, tornou-se urgente compreender, por meio da literatura especializada, os conceitos que orientam a ideia de federalismo brasileiro, identificando os entes federados e suas principais características, e, em particular, compreender o modo como esse regime organiza e descentraliza nos municípios a gestão da educação escolar, mostrando suas competências constitutivas que influenciam a dinâmica e a atuação dos CMEs.

O terceiro capítulo busca compreender o conceito de conselho, sua origem e suas principais características no mundo moderno capitalista, bem como, pretende ainda apreender o conceito de CME, especialmente depois promulgação da CF/1988 (BRASIL, 1988).

O capítulo quatro apresenta analise sobre os resultados da pesquisa documental[18] realizada nas 26 capitais brasileiras, a partir do processo de institucionalização dos CME, e que possibilitou identificar os diferentes desenhos de Conselhos Municipais de Educação, sobretudo, elencando as principais características destes.

O capítulo quinto, apresenta os dados da pesquisa empírica realizada nos CMEs de Campo Grande, Cuiabá e Goiânia, que possibilitou o levantamento da percepção dos conselheiros representantes dos trabalhadores em educação e do poder executivo sobre o processo de institucionalização dos respectivos Conselhos, no que tocante as funções, competências, composição, à forma de organização, a dinâmica de funcionamento, os limites e possibilidades de atuação de cada CME.

As considerações finais apresentam os resultados desse estudo, que revelou-se com base em documentos legais e na percepção dos conselheiros representantes dos trabalhadores em educação e do poder executivo, os conflitos e as contradições do processo de institucionalização dos CMEs das capitais brasileiras, em especial, os das capitais da Região Centro.

[18] Vale destacar que no conjunto de documentos legais analisados, figuram as leis, decretos e resoluções municipais que institucionalizam os CME das capitais, assim como as leis municipais dos respectivos sistemas municipais de ensino e leis orgânicas municipais referentes às 26 capitais brasileiras.

CAPÍTULO I

ESTADO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CME: espaço de luta hegemônica

Neste capítulo, buscou-se apreender alguns conceitos teóricos, sobretudo, na perspectiva gramsciana que permitem situar os conselhos municipais de educação como órgão de articulação política, localizado entre o governo e a sociedade civil, para tratar de assuntos educacionais. O objetivo é compreender as conexões que o plano da ação política estabelece para a ocupação dos aparelhos do Estado, e de que maneira essas conexões interferem nos espaços institucionais de interlocução política que se materializam nos CMEs

Dentre os conceitos selecionados para estabelecer um diálogo entre a teoria e o objeto de estudo, figuram: Estado ampliado, sociedade civil e sociedade política, hegemonia, relação de força.

O termo sociedade civil deriva originalmente do pensamento contratualista de base anglo-saxônica, e que segundo Fontes (2010, p. 123), melhor "explicou de maneira inovadora as instituições políticas, o Governo (o Estado)". No entanto, com a ascensão do capitalismo o pensamento marxista, na perspectiva do materialismo histórico dialético, que, tem ajudado a apontar, a analisar e a compreender as contradições das relações entre Estado e sociedade civil no mundo moderno.

Dentre os representantes do pensamento contratualistas, na literatura clássica figura Thomas Hobbes (1588-1678) e John Locke (1632-1704). Essencialmente para eles, o indivíduo em seu estado natural (não primitivo), é incapaz de proteger-se e de garantir seus interesses privados: a vida, a liberdade e a propriedade, consideradas por eles um bem natural do homem. Para garantir esses interesses, torna-se premente que cada indivíduo, de posse de sua liberdade, renuncie ao seu estado de natureza em favor de uma autoridade superior. Portanto, é inevitável a passagem do indivíduo do seu estado natural para o estado civil (civilizado), que funciona como uma espécie de "pagamento" para obter os interesses assegurados, ou seja, garantidos pelo Estado, que está acima de qualquer indivíduo. Conforme Fontes (2010, p. 125), o Estado – o contrato, o pacto, o soberano

> erguia-se, pois, como a antinatureza que, de fato, deveria regular, dirigir, controlar a natureza humana. E, ainda que paradoxalmente, competiria a esse Estado exatamente assegurar direitos cuja origem derivaria da natureza (vida, liberdade, propriedade).

O caminho encontrado, para sanar a debilidade que encontravam-se os homens, no seu estado de natureza, coloca estes pensadores contratualistas em lados conflitantes. Para Hobbes (2003), os homens são naturalmente afoitos, destemidos, movidos por apetites naturais (das paixões) e aversões (a mortes violentas). Por essas razões,

> a única maneira de construir um poder tão comum, como pode ser capaz de defendê-los da invasão de estrangeiros, e as lesões de um outro, e, assim, protegê-los de tal sorte que, como sua própria indústria e pelos frutos da terra podem alimentar-se e viver contente, é conferir toda a sua força e poder sobre um homem, ou a uma assembleia de homens, que possa reduzir todas as suas vontades, por pluralidade de vozes, até uma vontade: que é, tanto quanto a dizer, nomear um homem, ou assembleia de homens, para dar a sua pessoa, e cada um de possuir e reconhecer-se a ser autor de tudo o que isso dá testemunho a pessoa deve agir, ou fazer com que seja deliberado, naquelas coisas que dizem respeito a paz e a segurança comum, e aí a apresentarem as suas vontades, cada um com a sua vontade e os seus juízos a seu julgamento. Isso é mais do que consentimento, ou concórdia, é uma verdadeira unidade de todos eles em uma mesma pessoa, feita por pacto de cada homem com cada homem, de tal forma como se cada homem deve dizer a cada homem: Cedo e transfiro meu direito de governar-me a mim mesmo a este homem, ou a esta assembleia de homens, com a condição de transferires a ele teu direito, autorizando de maneira semelhante todas as suas ações (HOBBES, 2003, p. 74).

O homem, segundo Hobbes (2003), é movido pelo medo, e por esse motivo, sente necessidade de se unir-se sociedade, e ao Estado forte de Leviatã[19]. Portanto, "os homens, em sua busca da paz, confiariam a um soberano o controle de suas paixões com o interesse de se refrearem a si próprios; desistiriam de seu poder individual para que nenhum deles pudesse reduzir o poder de qualquer outra pessoa através da força" (CARNOY, 1988, p. 27).

Locke (1994), assim como Hobbes (2003), reconhecem que não há no plano terreno uma autoridade superior comum entre os homens, o que implica dizer que "no estado de natureza tem uma lei da natureza para governá-lo, a que todos estão sujeitos; e a razão, que é aquela lei, ensina a todo o gênero humano [...] que, sendo todos iguais e independentes, ninguém deve prejudicar o outro em sua vida, saúde, liberdade ou posses [...]. Porque todos são obras do Criador onipotente e infinitamente sábio" (LOCKE, 1994, p. 16).

Assim, os homens vivem juntos de acordo com a razão, sem um superior comum na terra com autoridade para julgá-los, e

[19] "A antítese fundamental do Leviatã é a da vaidade, raiz de todos os apetites naturais, e do temor da morte violenta, fonte da razão e da moralidade. A vaidade é o desejo e todo desejo leva a desejo de poder; ela engendra o desprezo que conclama a vingança; o estado de natureza é uma guerra de qualquer homem contra qualquer outro homem" (ROUSSEAU, 1973, p. 245).

> nisso consiste propriamente o estado de natureza. Mas a força, ou um desígnio declarado de força contra a pessoa de outrem, quando não há qualquer superior comum na Terra a que apelar por auxilio, constitui *o estado de guerra*; é a falta desse recurso que dá ao homem o direito de guerra mesmo contra um agressor, embora esteja em sociedade e seja igualmente súdito (LOCKE, 1994, p. 92).

Neste sentido, os indivíduos entregam seu poder político "natural" a outrem. No entanto, a definição acerca de quem seria esse outrem guarda divergência entre esses pensadores. Para Hobbes (2003) esse outrem materializa-se na figura do soberano com poderes absolutos e perpétuos, e para Locke (1994), ele se corporifica em "um poder legislativo, a um grupo de homens ou a um único homem que elaborará e fará cumprir as leis que mantenham a propriedade de cada indivíduo e a sua segurança pessoal" (CARNOY, 1988, p. 29). Em outras palavras, trata-se da defesa da formação de uma sociedade política, que organiza um corpo de leis que regem as relações de poder entre os homens. Segundo Locke (1994, p. 61-63) somente haverá sociedade política

> quando cada um dos membros renunciar ao próprio poder natural, passando-o às mãos da comunidade, em todos os casos que não o impeçam de apelar à proteção da lei estabelecida por ela. [...] Portanto, sempre que qualquer número de homens se reúne em uma sociedade de tal forma que cada um abandone seu poder executivo da lei natural, passando-o ao público, aí, e somente aí, haverá uma sociedade política ou civil.

No entendimento de Locke (1994, p. 190), o poder político,

> é aquele poder que todo homem detém no estado de natureza e abre mão em favor da sociedade, e ali aos governantes que a sociedade colocou à sua frente, impondo-lhes o encargo, expresso ou tácito, de exercer este poder para seu bem e para a preservação de sua propriedade. Então este poder, que todo homem tem no estado de natureza, e que remete à sociedade em todos os casos em que a sociedade pode assegurá-lo, é para que eles utilizem os meios que considerarem bons e que a natureza permitir para preservar sua propriedade e para infligir aos outros, quando eles infringem a lei da natureza, a punição que sua razão considerar mais adequada para garantir sua preservação e a de toda a humanidade.

Note-se que, para Locke (1994, p. 190), o "poder político é aquele poder que todo homem detém", portanto, na sua definição de sociedade política, a monarquia absoluta como defendia Hobbes (2003), é incompatível com o governo civil. Conforme Locke (1994, p. 17), "o estabelecimento de um governo, mas não de um governo absoluto, é a solução adequada". De acordo com esse entendimento, o governo, ao contrário do que pretendia Hobbes, pode ser substituído se não corresponder às expectativas para as quais foi instituído, ou seja, se não for

empregado para o bem e para a preservação da propriedade de todo homem que abriu mão de todo seu poder em favor da sociedade.

Dentre os contratualistas, destaca-se ainda Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), outro importante representante do pensamento francês do século XVII, nascido em Genebra, em 28 de junho de 1712 (CHAUÍ, 1997, p. 6).

Rousseau acompanhou os movimentos da sua época e se contrapôs a lógica de Locke, uma vez que para ele o "homem é bom", e é a sociedade que deforma o homem, que o corrompe, ou seja, "é a própria sociedade a responsável pela desigualdade, injustiça e arbitrariedade existentes" (ANDREY *et al.*, 2002, p. 336).

Analisando o contexto político-social de sua época, Rousseau (1973, p. 271), afirma:

> A partir do momento em que pareceu vantajoso para um homem possuir provisões suficientes para dois, a igualdade desapareceu; a propriedade foi introduzida; o trabalho tornou-se necessário; e as vastas florestas tornaram-se campos risonhos que tinham que ser regados com o suor humano e onde a escravidão e a miséria eram logo vistas, germinando e crescendo com as colheitas.

Nessa linha de pensamento, Rousseau, segundo Carnoy (1988, p. 32) "considerou a sociedade civil como obra do mais rico e poderoso, formando tal sociedade em função dos seus interesses, não necessariamente no interesse das massas". Neste sentido, propôs a construção de uma nova ordem social, cujas condições de um Estado social fossem legítimas, que não mais corrompesse o homem[20], mas que tomasse como ponto de partida "uma forma de associação que defenda e proteja a pessoa e os bens de cada associado com toda a força comum, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedece, contudo a si mesmo, permanecendo assim tão livre quanto antes" (ROUSSEAU, 1973, p. 38). Tal postulado foi definido como o contrato social.

> contrato pelo qual as duas partes se obrigam à observância das leis nele estipuladas e que formam os liames de sua união. Tendo o povo, quanto às relações sociais, reunido todas as suas vontades numa só, tornam-se todos os assuntos, sobre os quais essa vontade se exprime outras tantas leis fundamentais que obrigam todos os membros do Estado sem exceção, regulamentando uma delas a escolha e o de zelar pela execução das outras. Esse poder se estende a quanto possa manter a constituição, sem chegar a mudá-la (ROUSSEAU, 1973, p. 281).

[20] Mais informações ver site www.mundodosfilosofos.com.br/rousseau.htm#A

Para Rousseau (1973, p. 54), a natureza confere a cada homem poder absoluto sobre todos os seus membros, mas é "o pacto social que dá ao corpo político um poder absoluto sobre todos os seus, e é esse mesmo poder que, dirigido pela vontade geral, ganha, como já disse, o nome de soberania".

Portanto, para o filosofo, a vontade geral ganha sentido no Estado social à medida que se associa ao interesse comum, e uma vez declarada, passa a ser reconhecida como um ato de soberania, que se expressa na forma da lei.

A vontade geral, conforme Rousseau (1973, p. 49) é o resultado do esforço ético dos cidadãos para colocar o interesse comum[21] acima dos interesses particulares, pois "só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado de acordo com a finalidade de sua instituição, que é o bem comum". Por conseguinte, "a vontade geral só é aquela que traduzisse o que há de comum em todas as vontades individuais, ou seja, o substrato coletivo da consciência", o que não impede que "cada indivíduo possa, como homem ter uma vontade particular contrária ou dessemelhante da vontade geral que ele tem como cidadão"[22].

Somente a vontade geral, conforme explicita Rousseau (1973, p. 43), pode dirigir as forças do Estado, que é o bem comum, e o Estado, nessa dupla relação, "perante seus membros, é senhor de todos os seus bens pelo contrato social, contrato esse que, o Estado, serve de base a todos os direitos".

Evidencia-se que, para Rousseau, assim como para Locke, o poder do Estado reside no povo, que renuncia à sua liberdade em favor do Estado. Segundo Carnoy (1988, p. 34),

> ambos também concordam que, embora a vontade geral trate as pessoas de forma equitativa, nem todos os cidadãos são iguais: a lei considera os cidadãos como um corpo e suas ações em tese (nunca um homem como um indivíduo ou uma ação particular), mas pode haver também classes de cidadãos – isto é, categorias legais de cidadãos – definidas pelo Estado, em termos abstratos, sem definir as pessoas especificas que se situam em cada classe.

Para esses pensadores, Hobbes, Locke e Rousseau, representantes, em certa medida, do pensamento político europeu em suas épocas, a ideia de sociedade civil era entendida como sinônimo de Estado ou sociedade política, pois "o homem perde com o contrato social sua liberdade natural e um direito ilimitado a tudo que o tenta e que ele possa conseguir; mas

---

[21] "O interesse comum não é o interesse de todos, no sentido de uma confluência dos interesses particulares, mas o interesse de todos e de cada um como componentes do corpo coletivo e exclusivamente nesta qualidade" (ROUSSEAU, 1973, p. 49).

[22] Mais informações ver site www.mundodosfilosofos.com.br/rousseau.htm#A.

ganha a liberdade civil e a propriedade de tudo que ele possui" (ROUSSEAU, 1973, p. 42). Entende-se que o Estado é o responsável por "assegurar direitos cuja origem derivaria da natureza", um meio pelo qual passaria a controlar a natureza humana. O Estado é entendido como uma espécie de contrato, um "pacto [que] decorreria da sociedade civil, como uma entidade antitética ao estado de natureza" (FONTES, 2010, p. 125).

Segundo Cassirer (1976, p. 282), "até o início do século XIX era opinião corrente que o Estado tinha a sua origem num contrato", tendo em vista que a sociedade civil, naquele período, significava uma "organização dos indivíduos, além da família, produção, etc., em uma entidade coletiva governada pelas leis. Os homens ingressavam voluntariamente nessa entidade coletiva, abrindo mão da liberdade a fim de proteger sua liberdade" (CARNOY, 1988, p. 91).

Feito o esforço de localizar o entendimento de alguns dos clássicos do pensamento político acerca da origem da sociedade civil, recorre-se à teoria de histórico-dialética de corrente marxista, que identifica o Estado com o conjunto de seus aparelhos repressivos, e cuja gênese,

> reside na divisão da sociedade em classe, razão por que ele só existe *quando e enquanto* existir essa divisão; e a *função* do Estado é precisamente a de conservar e reproduzir tal divisão, garantindo assim que os interesses comuns de uma classe particular se imponham como o interesse geral da sociedade (COUTINHO, 2007, p. 123; grifo do autor).

No mundo moderno, com a expansão do capitalismo conforme, o pensamento contratualista de Locke, Hobbes, Rousseau, o Estado é uma espécie de contrato, e um "pacto decorreria a sociedade civil, como uma entidade antitética ao estado de natureza" (FONTES, 2010, p. 125). Este pensamento, sobretudo da relação entre Estado e sociedade civil passou a ser questionado por pensadores como Marx, Engels e Gramsci, dentre outros, que, partindo dos conceitos de Hegel atribuíram um novo sentido tanto para a sociedade civil quanto para o Estado.

Segundo Boron (2006, pp. 175-176) Hegel (1770-1831) foi

> o primeiro teórico político da sociedade burguesa que expõe uma visão realista e descarnada da sociedade civil estruturalmente cindida em classes sociais e cuja dinâmica arremata em uma irresolúvel polarização. [...] colocou de maneira sistemática a tensão entre a dinâmica polarizante e excludente da sociedade civil, na realidade da economia capitalista, e das pretensões integradoras e universalistas do estado burguês.

Com isso, entende-se que Hegel abriu caminhos, e, seu pensamento foi observado na formação teórica de vários seguidores do mundo moderno, os chamados hegelianos de direita e os chamados hegeliano de esquerda: "Os primeiros enfatizavam, o Espírito Absoluto como criador da realidade, e os segundos, ao contrário, procuravam libertar-se desses traços conservadores, opondo uma concepção liberal e democrática a uma concepção de Estado forte" (ANDERY; SÉRIO, 2002, p. 396).

O próprio Marx (1818-1883) e também Engels admitiam essa influência, especialmente quando recuperam as categorias da dialética de Hegel. MARX (1996, p. 140) esclarece:

> meu método dialético não só difere do hegeliano, mas é também a sua antítese direta. Para Hegel, o processo de pensamento, que ele, sob o nome de ideia, transforma num sujeito autônomo, é o demiurgo do real, real que constitui apenas a sua manifestação externa. Para mim, pelo contrário, o ideal não é nada mais que o material, transportado e traduzido na cabeça do homem.

Observe-se que Marx, ao mesmo tempo em que se apropria do pensamento hegeliano, contesta a ideia de que a transformação da realidade ocorra de acordo com critérios idealistas. Segundo Marx (1859, p. 15-16)[23] Hegel,

> caiu na ilusão de conceber o real como resultado do pensamento que, partindo de si mesmo se concentra em si mesmo, se aprofunda em si mesmo e se movimenta por si mesmo; ao passo que o método que consiste em elevar-se do abstrato ao concreto é, para o pensamento, apenas a maneira de se apropriar do concreto, de o reproduzir na forma de concreto pensado; porém, não é este de modo nenhum o processo de gênese do concreto em si.

Neste sentido, o conhecimento não é, para Marx, simples reflexo do real, mas "deve desvendar, por trás da aparência, como as coisas realmente são. Assim, para se conhecer, parte-se dos fenômenos da realidade, mas em seguida deve-se reconstruí-los no pensamento por meio de um processo de análise, para, em seguida, reinseri-los na realidade" (PEREIRA; GIOIA, 2002, p. 287). Marx concluiu que Hegel inverteu a relação entre Estado e sociedade civil; tendo em vista que, "no modo de produção capitalista, tudo aparece invertido: as mercadorias aparecem perante os olhos da população como se concorressem por si mesmas ao mercado, e a sociedade civil aparece ante os olhos dos comuns como uma simples emanação do estado" (BORON, 2006, p. 175). No entendimento de Marx,

[23] Disponível em: <http://www.marxists.org/portugues/marx/1859/01/prefacio.htm> Acesso: 7/maio/2013.

> tanto as relações jurídicas como as formas de Estado não podem ser compreendidas por si mesmas nem pela chamada evolução geral do espírito humano, mas se baseiam, pelo contrário, nas condições materiais de vida cujo conjunto Hegel resume, seguindo o precedente dos ingleses o franceses do século XVIII, sob o nome de "sociedade civil", e que a anatomia da sociedade civil precisa ser procurada na economia política. (MARX, 1859, p. 2)

Nesta perspectiva, "a base da sociedade, da sua formação, das suas instituições e regras de funcionamento, das suas ideias, dos seus valores são as condições materiais. É a partir delas que se constrói a sociedade, e é a compreensão dessas condições que permite a compreensão de tudo o mais, bem como a possibilidade de sua transformação" (ANDERY; SÉRIO, 2002, p. 401).

Assim, segundo Carnoy (1988, p. 65), para Marx, a forma do Estado, "emerge das relações de produção, não do desenvolvimento geral da mente humana ou do conjunto das vontades humanas". Fontes (2010, p. 131), afirma que, conforme o marxismo, "o conjunto das relações econômicas, das relações sociais de exploração, imbrica-se no Estado por ser este indissociável das relações sociais de produção".

De acordo com Marx (1859, p. 3), "o conjunto dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta a superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social". Nas palavras de Lenin,

> o Estado não é, de forma alguma, uma força imposta, do exterior, à sociedade. Não é, tampouco, "a realidade da Ideia moral", "a imagem e a realidade da Razão como pretende Hegel. É um produto da sociedade numa certa fase do seu desenvolvimento. É a confissão de que essa sociedade se embaraçou numa insolúvel contradição interna, se dividiu em antagonismos inconciliáveis de que não pode desvencilhar-se. Mas, para que essas classes antagônicas, com interesses econômicos contrários, não se entre devorassem e não devorassem a sociedade numa luta estéril, sentiu-se a necessidade de uma força que se colocasse aparentemente acima da sociedade, com o fim de atenuar o conflito nos limites da "ordem". Essa força, que sai da sociedade, ficando, porém, por cima dela e dela se afastando cada vez mais, é o Estado".
>
> O Estado aparece onde e na medida em que os antagonismos de classes não podem objetivamente ser conciliados. E, reciprocamente, a existência do Estado prova que as contradições de classes são inconciliáveis (LENIN 1966, p. 3, grifos do autor)[24].

[24] Disponível em: <http://bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/services/e-books/Vladimir%20Ilitch%20Lenin%20-%20O%20estado%20e%20a%20revolucao.pdf>. Acesso em: 12/nov/2012.

Portanto, na perspectiva marxista, o Estado "só existe quando e enquanto existir essa divisão da sociedade em classe", neste sentido, "a função do Estado é precisamente a de conservar e reproduzir tal divisão, garantindo assim que os interesses comuns de uma classe particular se imponham como o interesse geral da sociedade". Portanto, os marxistas "identificam o Estado – a máquina estatal – como o conjunto de seus *aparelhos repressivos"* (COUTINHO, 2007, p. 123, grifo do autor).

Dentre os pensadores marxistas, destaca-se Antônio Gramsci (1881-1937), um importante filosofo italiano que buscou no pensamento de Hegel, assim como de Marx e Engels, a base para elaborar seus principais conceitos. Gramsci, militou ativamente na política pelo Partido Comunista. Eleito deputado em 1924, e apesar de desfrutar de imunidades parlamentares foi preso no governo de Mussolini com outros deputados comunistas e recolhido ao cárcere em isolamento absoluto e rigoroso acusado de representar na época uma ameaça política, onde permaneceu até sua morte em 1937. Atento aos acontecimentos político, econômico e cultural de sua época, guardava uma preocupação especial em encontrar modos mais adequados de fazer política no período posterior à Segunda Guerra Mundial (COUTINHO, 2007). Conforme Semeraro (1997), o pensador italiano ao rejeitar as soluções do fascismo e criticar as tendências à centralização do poder,

> estava convencido de que somente por meio do desenvolvimento de uma consciência histórica da realidade e de uma ação política voltada a elevar a condição "intelectual e moral" das massas se poderia chegar a uma sociedade realmente "civil", capaz de humanizar-se plenamente e de autogovernar-se (p. 2, grifos do autor).

Destaca-se dentre os principais conceitos elaborados pelo marxismo tanto, para Gramsci, assim como para Marx, a sociedade civil, fator-chave para a compreensão do desenvolvimento capitalista. Conforme Coutinho (2007), anos antes de sua prisão ainda por volta de 1926, Gramsci incorporou ao mesmo tempo em que renovou o pensamento marxista, ampliando o conceito de sociedade civil, inserindo a dimensão intelectual e moral ao conceito, por meio do qual a classe dirigente orienta o conjunto da sociedade.

No entendimento de Bobbio *et al.* (2002, p. 1209), a sociedade civil para Gramsci adquire outro significado e que não coincide com a idealizado por Marx. Os autores afirmam:

> Podem-se por enquanto fixar dois grandes planos superestruturais, o que se pode chamar da Sociedade civil, ou seja, do conjunto de organismos vulgarmente denominados privados, e o da sociedade política ou Estado, que correspondem à função de hegemonia que o grupo dominante exerce em

> toda a sociedade, e ao do domínio direto ou de comando que se expressa no Estado ou no Governo jurídico.

Bobbio *et al.* (2002, p. 1210) apontam que,

> ao contrário de Marx, para quem a Sociedade civil compreende a esfera de relações econômicas e, portanto, pertence à estrutura, Gramsci entende por Sociedade civil apenas um momento da superestrutura, particularmente o momento da hegemonia, que se distingue do momento do puro domínio como momento da direção espiritual e cultural que acompanha e integra de fato nas classes efetivamente dominantes, e que deve acompanhar e integrar nas classes que tendem ao domínio, o momento da pura força.

Entretanto, a interpretação de Bobbio *et al.* sobre o pensamento de Gramsci foi questionada por Coutinho (2007, p. 123), na sua obra *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*, na qual afirma que as distinções sobre a sociedade civil não significam que Gramsci "inverte ou nega as descobertas essenciais de Marx, mas 'apenas' as enriquece, amplia e concretiza, no quadro de uma aceitação plena do método do materialismo histórico".

Para Gramsci, a sociedade civil está situada na superestrutura, "o que representa o fator ativo e positivo no desenvolvimento histórico; é o complexo das relações ideológicas e culturais, a vida espiritual e intelectual, e a expressão política dessas relações torna-se o centro da análise, e não a estrutura" (CARNOY, 1988, p. 93).

Neste sentido, Gramsci resgata o conceito de sociedade civil hegeliano, mas foi mais longe,

> ao desligar a sociedade civil do econômico e ao enquadrá-la no estado. A sociedade civil é a parte do estado que se preocupa com a elaboração do consentimento, não com a coerção ou o domínio formal. É a esfera da "política cultural" (KUMAR, 1996, p. 718, grifo do autor).

Conforme explica Coutinho (2007, p. 127), Estado, no sentido amplo, comporta duas esferas principais:

> *A sociedade política* (que Gramsci também chama de "Estado em sentido estrito ou de Estado-coerção"), que é formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e que se identifica com os aparelhos de coerção sob controle das burocracias executiva e policial-militar; e *a sociedade civil*, formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa), etc. (grifos inseridos).

A distinção entre sociedade política e sociedade civil na perspectiva gramsciana só deve ser entendida como análise metodológica; não se pode transformá-la em distinção orgânica como sugere na formulação do movimento do livre-cambismo. Para Gramsci (2011, p. 47),

> A atividade econômica é própria da sociedade civil e que o Estado não deve intervir em sua regulamentação. Mas, dado que sociedade civil e Estado se identificam na realidade dos fatos, deve-se estabelecer que também o liberismo é uma "regulamentação" de caráter estatal, introduzida e mantida por via legislativa e coercitiva: é um fato de vontade consciente dos próprios fins e não a expressão espontânea, automática, do fato econômico.

Desse modo, a separação entre sociedade política e sociedade civil, apresentada por Gramsci, é meramente uma explicação didática, mas que na realidade, tanto uma quanto a outra são constituidoras do Estado, que o filosofo posteriormente chamou de Estado ampliado. Segundo Gramsci (2011, p. 262-263), com a separação da sociedade civil e da sociedade política

> pôs-se um novo problema de hegemonia, isto é, a base histórica do Estado se deslocou. Tem-se uma forma extrema de sociedade política: ou para lutar contra o novo e conservar o que oscila, fortalecendo-o coercivamente, ou como expressão do novo para esmagar as resistências que encontra ao desenvolver-se, etc.

Conforme análise apresentada por Coutinho (2007, p. 127-128), há duas problemáticas básicas que distinguem as esferas da sociedade política e sociedade civil:

> Em primeiro lugar, temos uma diferença na *função* que exercem na organização da vida social, na articulação e reprodução das relações de poder. Ambas, em conjunto, formam "o Estado (no significado integral: ditadura + hegemonia) [...]. Neste sentido, ambas servem para conservar ou promover uma determinada base econômica, de acordo com os interesses de uma classe social fundamental. [...]
> O segundo ponto de diferenciação entre as esferas: elas distinguem por uma materialidade (social-institucional) própria. Enquanto a sociedade política tem seus portadores materiais nos aparelhos repressivos de Estado (controlados pelas burocracias executiva e policial-militar), os portadores materiais da sociedade civil são o que Gramsci chama de "aparelhos privados de hegemonia", ou seja, organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos em face da sociedade política (grifos do autor).

Neste sentido, a sociedade civil não pode ser seccionada ou amputada da totalidade da qual emerge. Para Fontes (2010, p. 216), a sociedade civil

> responde a uma extensão da socialização do processo produtivo, mas não atua apenas nos espaços produtivos. Compõe-se de aparelhos privados de hegemonia que, ao mesmo tempo em que procuram diluir as lutas de classes, expressam e evidenciam sua difusão e generalização no conjunto da vida social. A sociedade civil, para Gramsci, é parte integrante do Estado e somente por razões analíticas pode dele ser destacada.

Evidencia-se, que no pensamento gramsciano, o reconhecimento da sociedade civil na perspectiva de criar, com a sociedade política, um novo Estado. Nesta perspectiva a compreensão de Estado, "entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido, seria possível dizer, de que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção)" (GRAMSCI, 2011, p. 244). Para Coutinho (2007, p. 64-65), Gramsci estava convencido da necessidade de "fazer política", sobretudo política de alianças, ou seja,

> para se tornar "classe dirigente", para triunfar naquela estratégia mais complexa de longo alcance, o proletariado não pode se limitar a controlar a produção econômica, mas deve também exercer sua direção política-cultural sobre o conjunto das forças sociais que, por essa ou aquela razão, desse ou daquele modo, se opõem ao capitalismo. E, para poder fazê-lo, a classe operária tem de conhecer o efetivo território *nacional* sobre o qual atua, tem de conhecer e dominar os mecanismos da *reprodução global* da formação econômico-social que pretende transformar.

No entanto, o interesse de Gramsci, "não é tanto a consistência do aparelho do Estado ou o vigor econômico de grupos privados, mas a criatividade e a articulação entre as diversas associações da sociedade civil onde os indivíduos aprendem a política do autogoverno e a gestação de valores democráticos" (SEMERARO, 1997, p. 9).

Segundo ainda Semeraro (1997, p. 9),

> Gramsci elabora um novo significado que o diferencia da tradição jusnaturalista e o conduz além dos horizontes desenhados por Hegel, Croce e pelo próprio Marx. Âmbito particular da subjetividade e de suas múltiplas expressões, a sociedade civil não é apenas o território exclusivo da burguesia, reservado para as suas iniciativas econômicas e a estruturação da sua hegemonia no mundo moderno. Gramsci percebe que esse espaço pode, também, transformar-se em uma arena privilegiada onde as classes subalternas organizam as suas associações, articulam as suas alianças, confrontam os seus projetos ético-políticos e disputam o predomínio hegemônico.

Na perspectiva gramsciana, o Estado concebido como organismo próprio de um grupo

> é destinado a criar as condições favoráveis à expansão máxima desse grupo, mas este desenvolvimento e esta expansão são concebidos apresentados como força motriz de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias "nacionais", isto é, o grupo dominante é coordenado concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados e a vida estatal é concebida como uma continua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados, equilíbrios em que os interesses do grupo dominante prevalecem, mas até um determinado ponto, ou seja, não até estreito interesse econômico-corporativo (GRAMSCI, 2011, p. 41-42, grifos do autor).

Para Semeraro (1997), a sociedade civil é antes de tudo,

> onde se estabelecem as iniciativas dos sujeitos modernos que, com sua cultura, com seus valores ético-políticos e suas dinâmicas associativas, chegam a formar as variáveis das identidades coletivas. É lugar, portanto, de grande importância política onde as classes subalternas são chamadas a desenvolver as suas convicções e a lutar para um novo projeto hegemônico que poderá levar à gestão democrática e popular do poder (p. 9).

Neste sentido, outro conceito importante é o conceito de hegemonia. Para Coutinho (2007), Nogueira (2003) e Bianchi (2008) trata-se de um conceito-chave para compreensão do pensamento político gramsciano. Para Gramsci (2011, p. 95), hegemonia não diz respeito apenas à dominação de uma classe social sobre a outra, mas, é

> caracterizado pela combinação da força e do consenso que se equilibram diferentemente, sem que a força sobrepuje muito o consenso, antes se procurando conseguir que a força apareça apoiada no consenso da maioria, expresso nos assim chamados órgão de opinião pública – jornais e associações - os quais, por isso, em certas situações, se multiplicam artificialmente .

A preocupação central para Gramsci em relação à hegemonia, à conquista do consenso, é fazer que

> o proletariado abandone a mentalidade corporativista, que se expressa no reformismo, deixando de defender apenas seus interesses imediatos, grupais, convertendo-se assim em *classe nacional*: em classe que assume e fazem suas todas as reivindicações das camadas trabalhadoras (COUTINHO, 2007, p. 68, grifos do autor)

Conforme Gramsci (2011, p. 48), a hegemonia pressupõe

> indubitavelmente que sejam levados em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida, que se forme certo equilíbrio de compromisso, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de

> ordem econômico-corporativa; mas também é indubitável que tais sacríficos e tal compromisso não podem envolver o essencial, dado que, se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, não pode deixar de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica.

Portanto, o Estado na perspectiva gramsciana "tende a criar e a manter certo tipo de civilização e de cidadão, tende a fazer desaparecer certos costumes e atitudes e a difundir outros, o direito será o instrumento para esta finalidade" (GRAMSCI, 2011, p. 28). O Estado tem a tarefa educativa e formativa,

> [...] cujo fim é sempre o de criar novos e mais elevados tipos de civilização, de adequar a "civilização" e a moralidade das mais amplas massas populares às necessidades do continuo desenvolvimento do aparelho econômico de produção e, portanto, de elaborar também fisicamente tipos de novos de humanidade (GRAMSCI, 2011, p. 23).

Um outro conceito fundamentalmente importante para apreender o pensamento gramsciano é o entendimento das relações de forças, pois, "deve ser posto com exatidão e resolvido para que se possa chegar a uma justa análise das forças que atuam na história de determinado período e determinar a relação entre elas" (GRAMSCI, 2011, p. 36).

Para Gramsci (2011, p. 37), este "é o problema das relações entre estrutura e superestrutura". Neste sentido, ele procurou distinguir os movimentos orgânicos que revelaram, ao longo do processo histórico, "contradições insanáveis na estrutura e que as forças políticas que atuam positivamente para conservar e defender a própria estrutura esforçam-se para saná-las dentro de certos limites e superá-las", do movimento ocasional "no qual se organizam as forças antagonistas que tendem a demonstrar que já existem as condições necessárias e suficientes para que determinadas tarefas possam e, portanto, devam ser revolvidas historicamente".

Gramsci (2011, p. 40), distingue ainda, vários momentos ou graus de "relação de força": forças sociais, forças políticas e forças militares[25]. Dois momentos de relações de força são:

> 1) Uma relação de forças sociais estreitamente ligadas à estrutura, objetiva, independente da vontade dos homens, que pode ser mensurada com os sistemas de ciências exatas ou físicas. Com base no grau de desenvolvimento das forças materiais de produção, têm-se os agrupamentos sociais, cada um dos quais representa uma função e ocupa uma posição determinada na própria produção. Este alinhamento fundamental permite estudar se existem na sociedade as condições necessárias e suficientes para uma sua

[25] O momento da relação das forças militares não foi objeto de análise neste estudo.

> transformação, ou seja, permite verificar o grau de realismo e de viabilidade das diversas ideologias que nasceram em seu próprio terreno, no terreno das contradições que ele gerou durante seu desenvolvimento [...]
>
> 2) O momento seguinte é a relação das forças políticas, ou seja, a avaliação do grau de homogeneidade, de autoconsciência e de organização alcançado pelos vários grupos sociais. Este momento, por sua vez pode ser analisado e diferenciado em vários graus, que correspondem aos diversos momentos da consciência política coletiva, tal como se manifestaram na história até agora.

O momento da relação das forças políticas pode ser analisado e diferenciado em vários graus, que correspondem aos diversos momentos da consciência política coletiva, tal como se manifestaram na história. O primeiro, e, para Gramsci (2011, p. 41), o mais elementar "é o econômico-corporativo, ou seja, a unidade homogênea do grupo profissional e o dever de organizá-la, mas não ainda a unidade do grupo social mais amplo".

O segundo momento "é que aquele em que se atinge a consciência da solidariedade de interesses entre todos os membros do grupo social, mas ainda no campo meramente econômico". O terceiro momento "é aquele em que se adquire a consciência de que os próprios interesses corporativos, em seu desenvolvimento atual e futuro, superam o círculo corporativo, de grupo meramente econômico, e podem e devem tornar-se os interesses de outros grupos subordinados" (GRAMSCI, 2011, p. 41). O pensador considera o terceiro momento a fase mais estritamente política, pois

> que assinala a passagem nítida da estrutura para a esfera das superestruturas complexas; é a fase em que as ideologias geradas anteriormente se transformam em "partido", entram em confrontação e lutam até que uma delas, ou pelo menos uma única combinação delas, tenda a prevalecer, a se impor, a se irradiar por toda a área social, determinando, além da unicidade dos fins econômicos e políticos, também a unidade intelectual e moral, pondo todas as questões em torno das quais ferve a luta não no plano corporativo, mas num plano 'universal', criando assim a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupo subordinados (GRAMSCSI, 2011, p. 41, grifos do autor).

O caminho percorrido mostrou que o conceito de sociedade, baseado nas ideias de Hegel modificadas por Marx e Engels, ganhou importância estratégica no mundo moderno, mas, foi no século XX, foi enriquecido com o pensamento gramsciano, tornando-se "favorito dos que tentaram opor-se às estruturas dominantes da sociedade"[26]. Diferentemente do entendimento dos contratualista na perspectiva de Gramsci o conceito de sociedade civil,

[26] Dicionário do Pensamento Social do Século XX (1996, p. 718).

possui um lugar central no Estado, não está colocado fora dele, e por essa razão, este não tem o papel puramente jurídico-coercitivo, mas é um espaço político.

Conforme explica Fontes (2010, p. 136), com a expansão concomitante da concorrência interna das classes dominantes, Gramsci "procura explicar a forma encontrada pelas classes dominantes para se assegurar da adesão dos subalternos", tendo em vista, "o convencimento, a persuasão e a pedagogia se tornam, doravante, tarefas permanentes e cruciais. Não dispensam, entretanto, as formas coercitivas, exatamente por estar à sociedade civil entremeada ao Estado".

Portanto, se a ideia de sociedade civil, até o século XVII, conforme o pensamento político europeu da época era entendida como "sinônimo de estado ou "sociedade política""[27] como algo que encontra-se fora do Estado, cuja função é de garantir a liberdade e a propriedade aos seus contratantes, para Gramsci, o conceito de sociedade civil ocupa um lugar central na "articulação dialética no Estado e com o Estado, seja esse entendido como expressão jurídica de uma comunidade politicamente organizada, como condensação política das lutas de classes ou como aparato de governo e intervenção" (NOGUEIRA, 2003, p. 191). Para Gramsci, a luta de classes "atravessa todo o conjunto da vida social e, difusa pelos aparelhos privados de hegemonia no âmbito da Sociedade Civil, encontra no Estado um ponto de aparente resolução, ainda que gerador de novas tensões" (FONTES, 2010, p. 136).

Neste sentido, a sociedade civil, conforme a compreensão de Nogueira (2003, p. 191), "não se sustenta fora do campo do Estado e muito menos em oposição dicotômica ao Estado. Ela é uma figura do Estado [...] ideia do 'Estado ampliado'".

A teoria ampliada do Estado foi utilizada por Gramsci (2011) para explicar o fracasso da revolução nos países ocidentais. Segundo Coutinho (2007, p. 147) na avaliação de Gramsci, "não se levou na devida conta a diferença estrutural que existe entre, a formação social do Oriente, o predomínio quase absoluto do Estado-coerção; e, as formações sociais do Ocidente, onde se dá uma relação mais equilibrada entre sociedade civil e sociedade política, ou seja, onde se realizou concretamente a ampliação do Estado".

Conforme Gramsci (2011, p. 262), a diferenciação de estratégia

> exigia um reconhecimento do terreno e uma fixação dos elementos de trincheira e de fortaleza representados pelos elementos de sociedade civil, etc. No Oriente, o Estado era tudo, a sociedade civil era primitiva e gelatinosa; no Ocidente, havia entre o Estado e sociedade civil uma justa relação e, ao oscilar o Estado podia-se imediatamente reconhecer uma

[27] Dicionário do Pensamento Social do Século XX (1996, p. 717).

> robusta estrutura de sociedade civil. O Estado era apenas uma trincheira avançada, por trás da qual estava uma robusta cadeia de fortalezas e casamatas; em medida diversa de Estado para Estado, é claro, mas exatamente isto exigia um acurado reconhecimento de caráter nacional.

Gramsci propõe estratégias distintas para cada situação. No primeiro caso, para as formações orientais, "a predominância do Estado-coerção impõe à luta de classes uma estratégia frontal, uma guerra de movimento ou de manobra, voltada diretamente para a conquista e conservação do Estado em sentido restrito" (COUTINHO, 2007, p. 147). No segundo caso, para as formações ocidentais, "as batalhas devem ser travadas inicialmente no âmbito da sociedade civil, visando à conquista de posições e de espaços, guerra de posição, da direção político-ideológica e do consenso dos setores majoritários da população, como condição para o acesso ao poder de Estado e para sua posterior conservação" (COUTINHO, 2007, p. 147).

A literatura contemporânea mostra que a discussão que envolve sociedade civil e o modo como se articula com o Estado e no Estado é circular e histórico e ganhou, ao longo dos séculos, os contornos do seu tempo. Na última década, tem ocupado boa parte dos debates no campo da ciência política contemporânea nos países democráticos, mas, também, em países cujos governos unitários e ditatoriais vivem um intenso conflito político, haja vista, os protestos ocorridos no Oriente Médio e norte do continente africano onde a sociedade civil se pôs na luta por maior participação no governo, desencadeada pela chamada "Primavera Árabe[28]".

É recorrente na literatura contemporânea os mecanismos institucionais de participação política[29] da sociedade civil, baseados em procedimentos que Bobbio *et al.* (2002) classificaram de universais[30], com o objetivo de assegurar seus direitos sociais e políticos,

---

[28] "A Primavera Árabe não se trata de um evento, de algo breve ou de uma estação do ano, trata-se de um período de transformações históricas nos rumos da política mundial. Entende-se por Primavera Árabe a onda de protestos e revoluções ocorridas no Oriente Médio e norte do continente africano em que a população foi às ruas para tirar ditadores do poder, autocratas que assumiram o controle de seus países durante várias e várias décadas". Disponível em: <http://www.brasilescola.com/geografia/primavera-Arabe.htm>. Acessado em 3/abr/2013.

[29] No sentido estrito da palavra, são "situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política" (BOBBIO *et al.*, 2002, p. 888).

[30] "Tabela bobbiana das regras democráticas: 1. Todos os cidadãos que alcançaram a maioridade, sem distinção de raça, religião, condição econômica e sexo, devem desfrutar dos direitos políticos, ou seja, todos têm o direito de expressar sua própria opinião ou de escolher quem a exprima por eles; 2. O voto de todos os cidadãos deve ter o mesmo peso; 3. Todas as pessoas que desfrutam de direitos políticos devem ser livres para poder votar de acordo com sua própria opinião, formada com a maior liberdade possível por meio de uma concorrência livre entre grupos políticos organizados competindo entre si; 4. Devem ser livres também no sentido de ter condição de escolher entre soluções diferentes, ou seja, entre partidos que tem programas diferentes e alternativos; 5. Seja por eleições, seja por decisão coletiva, deve valer a regra da maioria numérica,

estejam usualmente associados a países republicanos de ideias democráticas de governo. Para Reis (2010, p. 11): "são formas que visam mecanismos para garantir que o povo tenha a última palavra", o que, inevitavelmente, provoca novos tensionamentos entre a sociedade civil e as autoridades constituídas que representam a sociedade política no governo (o Estado).

Segundo Coutinho (2007, p. 219)

> o pensamento de Gramsci é capaz de fornecer sugestões não somente para interpretação de nosso passado, [...], mas também para a análise de nosso presente, através da noção de Estado ampliado; e pode também contribuir para a elaboração de uma estratégia de luta pela democracia e pelo socialismo, concebida com guerra de posição.

Para Gramsci (2011, p. 287), dentre muitos significados de democracia,

> parece-me que o mais realista e concreto se possa deduzir em conexão com o conceito de hegemonia. No sistema hegemônico, existe democracia entre grupo dirigente e os grupos dirigidos na medida em que o desenvolvimento da economia e, por conseguinte, a legislação que expressa este desenvolvimento favorecem a passagem molecular dos grupos dirigidos para o grupo dirigente."

Na interpretação de Coutinho (2007, p. 271), "a reavaliação gramsciana da democracia não se liga nem ao pensamento liberal (definindo-a de modo minimalista), nem ao comunismo histórico (concebeu-a como um caminho para o socialismo), mas remete diretamente aos clássicos da filosofia política, em particular a Rousseau e Hegel".

Na América Latina, assim como no Brasil, "o ingresso da expressão sociedade civil no mundo acadêmico, seria marcado por polêmicas, ilusões e muitas dificuldades" (FONTES, 2010, p. 222), particularmente, porque ganhavam importância na década de 1970, as teorias neoliberais de governo, difundidas, sobretudo pelos países capitalistas centrais[31]. Estes países exigiam, e, em alguns casos, chegaram a "impor" uma ampla reestruturação do Estado em diversas regiões, sobretudo, nos "países latino-americanos, sob forte pressão financeira internacional; esses teriam optado radicalmente por um lado da balança – o do ajustamento fiscal e as reformas comerciais e patrimoniais pró-mercado" (DRAIBE, 2003, p. 64).

A literatura mostra que o projeto neoliberal imposto pelos países capitalistas centrais transformou-se em um verdadeiro projeto hegemônico. Segundo Gentili (2004, p. 1) tal

---

no sentido de considerar eleito o candidato ou considerar valida a decisão obtida pelo maior número de votos; 6. Nenhuma decisão tomada pela maioria deve limitar os direitos da minoria, particularmente o direito de se tornar por sua vez maioria em igualdade de condições" (BOVERO, 2010, p. 58).

[31] Trata-se basicamente da Inglaterra, sob o comando de Margaret Thatcher, e dos Estados Unidos da América, comandados por Ronald Reagan.

projeto expressa uma dupla dinâmica que caracteriza todo processo de construção de hegemonia:

> Por um lado, trata-se de uma alternativa de poder extremamente vigorosa constituída por uma série de estratégias políticas, econômicas e jurídicas orientadas para encontrar uma saída dominante para a crise capitalista que se inicia ao final dos anos 60 e que se manifesta claramente já nos anos 70. Por outro lado, ela expressa e sintetiza um ambicioso projeto de reforma ideológica de nossas sociedades a construção e a difusão de um novo senso comum que fornece coerência, sentido e uma pretensa legitimidade às propostas de reforma impulsionadas pelo bloco dominante.

Na busca pela consolidação do projeto neoliberal, destacam-se Friedrich Hayek (1994) com a obra *O caminho da servidão,* e Milton Friedman que escreveu *Capitalismo e liberdade e,* também, *Liberdade de escolher,* ambos de 1960. O mote central de suas obras colocava em xeque as razões da existência do Estado do bem-estar[32] e defendiam em contrapartida um Estado não intervencionista e menos paternalista, ou seja, a sociedade de livre mercado.

Segundo Draibe (2003, p.63), as teorias neoliberais ganharam importância, no mundo, não por acaso, pois,

> as recentes transformações do capitalismo, fortes e crescentes pressões incidiram sobre os sistemas de proteção social, desafiados pelo desemprego estrutural de longa duração, pela piora na distribuição de renda, pelo aumento e diversificação da pobreza, pela redução dos recursos fiscais. Acrescente-se a isso a hegemonia do novo sistema de valores, diferente e, em boa medida, hostil aos princípios de solidariedade e justiça social que presidiram, na etapa anterior, a expansão do sistema.

No caso brasileiro, a implantação do neoliberalismo tem um agravante, tendo em vista a história recente, marcada por um período conturbado em razão de duas décadas de ditadura militar centralizadora. Estudiosos do campo político mostram que a aproximação entre sociedade civil e Estado no Brasil, em especial, no contexto da América Latina, se deu sem levar em consideração, as alternâncias do sistema político-administrativo ao longo dos regimes republicanos.

---

[32] "Tem origem na Grã-Bretanha e sendo usada em geral de maneira livre, esta expressão tornou-se amplamente difundida tanto nos círculos jornalísticos quanto acadêmicos depois da Segundo Guerra Mundial. Visava descrever um estado que, em contraste com o 'estado do vigia noturno' do século XIX, preocupado basicamente com a proteção da propriedade, ou com o 'estado-potência' do século XX, preocupado basicamente, durante a Segunda Guerra Mundial, com a vitória total, utilizaria o aparato do governo para conceber, implementar e financiar programas e planos de ação destinados a promover os interesses sociais coletivos de seus membros" (DICIONÁRIO DO PENSAMENTO SOCIAL DO SÉCULO XX, 1996, p. 260).

Além do mais, ao final da década de 1980, o Brasil não poderia ser considerado um país que tivesse adotado os princípios de um Estado de bem estar social. Portanto, a implantação das recomendações neoliberais ocorreram de forma diferenciada e talvez de forma mais complexa que na Europa e EUA.

Na década de 1990, no Brasil "observou-se o desenvolvimento de políticas contundentes relacionadas à reforma do Estado, especialmente com o fortalecimento do governo federal" (CRUZ, 2009, p. 352).

A despeito da divergência de interpretações, "havia razoável consenso de que o aparelho estatal deve ser reestruturado em sua dinâmica interna e em suas relações com a sociedade e o mercado" (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004, p. 50). Assim, foi feita a implantação do neoliberalismo, como na maior parte dos países da América Latina, orientada por organismos multilaterais – como o Fundo Monetário Internacional e Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial e com base no Consenso de Washington, dando início às reestruturações do Estado brasileiro, tendo como foco o ajuste fiscal.

No Brasil, esse processo começou no governo de Fernando Collor de Mello, assumido posteriormente pelo governo de Itamar Franco até as eleições de 1994, mas, foi no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, que se buscou implementar as reformas do aparelho do Estado visando resgatar autonomia financeira e a capacidade de implementar políticas públicas. "Fazia parte dessa nova configuração da sociedade a pregação em favor do eficientismo, do individualismo, da competição exacerbada, do produtivismo e da supervalorização da força do mercado para controlar as ações privadas" afirma Amaral, (2011, p. 1)

No caso brasileiro, as reformas do aparelho do Estado deram-se em meio à redefinição do Estado democrático de direito, ou seja, o desafio era promover o ajuste fiscal sem, contudo, colocar em risco a governabilidade do governo.

Na avaliação do governo Fernando Henrique Cardoso (BRASIL, 1995, p. 6), a reforma foi necessária porque o modelo de administração pública adotado pelo Estado brasileiro até então "desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, [...] o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação".

Com base nesse argumento, propuseram-se por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995 (BRASIL, 1995) diretrizes para a reforma da

administração pública brasileira. Dentre os aspectos centrais do plano, estava o "fortalecimento" do Estado que "deixava de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços", para tornar-se eficaz na função de promotor e regulador, ou seja, o Estado necessitava alterar "no quadro de uma economia de mercado, bem como os serviços básicos que presta e as políticas de cunho social que precisa implementar". (BRASIL, PDRAE, 1995, p. 6).

Por esse motivo, a reforma do aparelho do Estado teve como objetivo garantir:

> maior governança, maior capacidade de governar, maior condição de implementar as leis e políticas públicas. Significa tornar muito mais eficientes as atividades exclusivas de Estado, através da transformação das autarquias em "agências autônomas", e tornar também muito mais eficientes os serviços sociais competitivos ao transformá-los em organizações públicas não-estatais de um tipo especial: as "organizações sociais" (BRASIL, PDRAE, 1995, p. 6).

E nesta perspectiva, começam a ser desenhada uma nova relação entre Estado e sociedade civil, mediada, conforme o PDRAE (BRASIL, 1995, p. 9), por meio do "diálogo democrático que se definia as prioridades a que o Governo devia ater-se para a construção de um país mais próspero e justo". Ainda de acordo com o documento,

> o Estado, cuja competência e limites de atuação estão definidos precipuamente na Constituição, deriva seu poder de legislar e de tributar a população, da legitimidade que lhe outorga a cidadania, via processo eleitoral. A Sociedade, por sua vez, manifesta seus anseios e demandas por canais formais ou informais de contato com as autoridades constituídas (BRASIL, PDRAE, 1995, p. 9).

Tal compreensão exigiu a criação de programas e projetos que viabilizassem a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação das ações da administração pública, apostando ao mesmo tempo no incremento do controle social para garantir serviços de qualidade à população.

Segundo Gentili (2004, p. 5), a experiência internacional parece indicar a existência do estabelecido pelo *Consenso de Washington*, segundo o qual a crise dos anos 1970 se explica, em grande medida, pelo caráter estrutural da ineficiente ação do Estado para gerenciar as políticas públicas.

Entretanto, no decorrer do exposto no Plano Diretor, os termos dessa relação *dialógica* vão se tornando mais evidentes, ou seja, a sociedade mais do que participar, "manifestando seus anseios e demandas por canais formais ou informais de contato com as autoridades

constituídas", passa a assumir um papel estratégico no Estado tanto na oferta de serviços sociais à população, como no aprimoramento da administração pública gerencial. Resumindo, "afirmou-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins)" (BRASIL, PDRAE, 1995, p. 16).

É evidente que quando a sociedade é chamada a participar dos destinos da "coisa pública", subliminarmente está contida a ideia de deslocamento das responsabilidades antes depositadas no Estado, e agora "partilhadas" com a sociedade. Além disso, a maior participação dos "agentes privados" não corresponde necessariamente à sociedade civil, pois boa parte das vezes refere-se a setores vinculados à iniciativa privada.

Ressalta-se ainda, que as estratégias de transição para uma administração pública gerencial definida no PDRAE vinculavam a ideia da participação da sociedade civil à reestruturação do Estado, mais especificamente, por meio do "Programa de Publicização".

Este *programa de publicização* teve como propósito o de transferir "para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle" (BRASIL, PDRAE, 1995, p. 13). Os serviços considerados competitivos ou não exclusivos do Estado eram: educação, saúde, cultura e pesquisa científica. A transferência foi feita com o argumento de torná-los mais eficientes, fáceis e diretos; bem como para facilitar o controle social, com, participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo em que se favoreceria a parceria entre sociedade e Estado.

De acordo com a estratégia desse plano, o objetivo era "transformar as fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária" (BRASIL, PDRAE, 1995, p. 46-47).

Na prática, a proposta constitui em transferir do setor público estatal serviços sociais que *a priori*, são de responsabilidade do Estado, para o setor público não estatal, ou como se queira, sociedade civil organizada.

Segundo Silva e Sguissardi (1999, p. 41-42), com essas medidas, o governo de Cardoso definiu "uma nova forma de propriedade, ao lado das tradicionais – propriedade estatal e propriedade privada – que seria a propriedade pública não-estatal". A propriedade pública não-estatal é o que se pode classificar como propriedade hibrida, uma vez que,

conforme o Plano Diretor (BRASIL, 1995, p. 43), "não se trata de propriedade estatal porque aí não se exerce o poder do Estado. Não é, por outro lado, a propriedade privada, porque se trata de um tipo de serviço por definição subsidiado".

Nesse contexto, o conceito de sociedade civil, segundo Nogueira (2003, p. 193) situava-se na "base teórica do chamado "terceiro setor", entendido como um vasto conjunto de organizações sociais voltadas para o atendimento de necessidades e carências de certos segmentos da população e unidas por uma mesma legislação reguladora".

Enfim, trata-se de entidades privadas, que, na qualidade de organizações sociais, gozam de autonomia administrativa, por meio da "autorização especifica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária" (BRASIL, PDRAE, 1995, p. 46-47), ao mesmo tempo em que se busca "uma maior participação social, na medida em que elas são objeto de um controle direto da sociedade civil através de seus conselhos de administração recrutado no nível da comunidade à qual a organização serve" (p. 60).

Nesta perspectiva, a propriedade pública não-estatal, definida no Plano Diretor (BRASIL, 1995) é segundo Nogueira (2003, p. 192) uma "instância pré-estatal ou infra-estatal, que busca compensar a lógica das burocracias públicas e do mercado com a lógica do associativismo sociocultural". Nesta relação a sociedade civil não participa de uma "articulação dialética no Estado e com o Estado", mas passa a concorrer com ele lado a lado, acaba alimentando-se reciprocamente. Para o autor,

> em sua configuração típico-ideal, essa sociedade civil produz incentivos basicamente competitivos: re-fragmentação, fechamento corporativo dos interesses particulares, despolitização. Nela tendem a se articular movimentos direcionados para valorizar interesses particulares, atender demandas, fiscalizar o Estado, enfraquecer ou desativar dispositivos de regulação (NOGUEIRA, 2003, p. 192).

Outra estratégia identificada no Plano Diretor esclarece a ideia da participação da sociedade civil vinculada à lógica da administração pública "gerencial", fulcro da qualidade total e da produtividade, que buscava o aprimoramento e a melhoria da qualidade e eficiência na prestação de serviços pelo setor público (BRASIL, PDRAE, 1995). Segundo Gentili (2007, p. 1), a questão da qualidade total e da produtividade sustenta-se na promessa de conciliação igualdade social com a estabilidade econômica do modelo neoliberal,

> que se transformou na grande receita capitalista para ultrapassar a crise dos anos 70, veio defender a necessidade de reduzir o aparelho estatal, nomeadamente o papel assistencial do Estado, como única forma de garantir a estabilidade e o crescimento economico, pretendendo, através de um processo de mercantilização, dotar as esferas ocupadas monopolisticamente pelo Estado de maior dinamismo, competitividade e eficácia.

Portanto, a lógica da administração pública gerencial definida pelo Plano Diretor (1995) foi como uma resposta ao modelo de uma "administração pública formal fundada em princípios racional-burocráticos e contraposta ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo" (REIS, 1999, p. 37-38). Segundo o documento,

> pretende-se reforçar a governança e a capacidade de governo do Estado – através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão. (BRASIL, PDRAE, 1995, p. 13)

Percebe-se que houve um esforço aparente do governo de Cardoso de afastar dos ideais do Estado liberal que "fundamentara" até então, a administração pública burocrática no Brasil. Mas, ao mesmo tempo, admite-se que a base da administração pública gerencial "foi apoiada na anterior, a qual conservou, embora flexibilizasse alguns dos seus princípios fundamentais" (PEREIRA, 1996, p. 18). Segundo o ex-ministro Bresser Pereira (1996, p. 18),

> A modernização ou o aumento da eficiência da administração pública será o resultado a médio prazo de um complexo projeto de reforma, através do qual se buscará a um só tempo fortalecer a administração pública direta ou o "núcleo estratégico do Estado", e descentralizar a administração pública através da implantação de "agências autônomas" e de "organizações sociais" controladas por contratos de gestão. Nestes termos, a reforma proposta não pode ser classificada como centralizadora, como foi a de 1936, ou descentralizadora, como pretendeu ser a de 1967. Nem, novamente, centralizadora, como foi a contra-reforma embutida na Constituição de 1988. (grifos do texto).

A principal diferença estava na forma de estabelecer o controle social, que deixava de se basear em processos para concentrar-se em resultados (BRASIL, PDRAE, 1995, p. 16). A diferença deve-se ao fato de que na prática se filiavam teórica e politicamente aos princípios neoliberais, o que nem sempre se explicitará nos documentos oficiais.

Com essas constatações, foi possível apontar algumas contradições do Plano Diretor de Reformas do Aparelho do Estado proposto pelo governo do Cardoso em relação à ideia da participação da sociedade civil organizada no contexto da reforma neoliberal do Estado.

Na perspectiva de sociedade civil, definida pelo Plano Diretor de 1995 não há lugar para a questão da hegemonia, conforme definida pelo pensamento gramsciano, ou seja, de compor com a sociedade política um novo Estado; o "que corresponde a essa sociedade civil é um Estado mínimo, reduzido às funções de guarda da lei e da segurança, mais liberal e representativo do que democrático e participativo" (NOGUEIRA, 2003, p. 192).

Se, na perspectiva gramsciana, a sociedade civil ocupa um lugar central na "articulação dialética no Estado e com o Estado", na reforma neoliberal idealizada no governo de Cardoso, "o conceito de sociedade civil, celebrou a ruptura do vínculo orgânico entre sociedade e Estado" (NOGUEIRA, 2003, p. 192). Como afirma Bresser Pereira (1999), "a sociedade civil é a parte da sociedade que está fora do aparelho de Estado" (*apud* NOGUEIRA, 2003, p. 193).

Segundo Gentilli (2007, p. 1), os países da América Latina que se propuseram a adotar proposta semelhante à praticada no Brasil, as promessas de reduzir o aparelho estatal, garantir a estabilidade e o crescimento econômico e dotar o Estado de maior dinamismo, competitividade e eficácia, não se concretizaram, além do que geraram resultados profundamente antidemocráticos, como por exemplo, "diminuição dos investimentos nas areas sociais como a saúde, educação e segurança social, as economia não se tornaram necessariamente mais competitivas, antes cresceu a desigualdade e a injustiça social, com a consequente diminuição dos diretos sociais dos cidadãos".

Conforme Nogueira (2003, p. 192-193), essa concepção de sociedade civil de tipo neoliberal também produz um desdobramento de ordem mais prática:

> É que a linguagem do planejamento e da gestão incorporou a tese da participação, redefinindo-a em termos de cooperação com os governos, gerenciamento de crises e implementação de políticas. A sociedade civil – lócus privilegiado da participação – ingressou assim no universo gerencial, um espaço evidentemente "neutro", ocupado por associações não-governamentais despojadas de maiores intenções ético-políticas, sede de intervenções sociais "privadas" e sem fins lucrativos dedicadas a tirar determinadas causas cívicas ou a auxiliar os governos no combate à questão social (grifos do autor).

Com base nas contribuições de Gohn (2003), as principais diferenças de perspectivas políticas que estão em jogo são: de um lado, a perspectiva democrática tem o papel de fortalecer a sociedade civil na construção de um novo consenso que possibilite a construção de um novo Estado, e, de outro, na perspectiva neoliberal, o esforço é sempre o de manter inviolada a estrutura organizacional do Estado.

Se é possível verificar que, no período do governo Cardoso, foi incorporada na reestrutura do Estado algumas estratégias para garantir a sua implementação, é também possível observar que, ao mesmo tempo tonaram-se sofisticados os instrumentos de controle e de regulação da sociedade civil, limitando a ideia de participação da sociedade civil à estratégia operacional do Estado para implementação dos programas e projetos de governo. Segundo Bobbio *et al.* (2002, p. 890), as estruturas de participação, "não são por si só suficientes onde à motivação para participar é baixa ou limitada a um círculo restrito; é aqui que as características da cultura política – ou melhor, das diversas sub-culturas que a compõem – mais se fazem sentir".

Portanto, pode-se questionar se, na perspectiva da reforma do aparelho do Estado desenhada no governo de Cardoso a sociedade civil de fato recebeu estímulos suficientes para uma efetiva participação política, ou se ao contrário, eles levaram ao seu afastamento, até esvaziar as arenas de debates políticos, transformando a participação da sociedade civil em espaços "neutros", despojados de maiores intenções ético-políticas. Segundo Nogueira (2011, p. 106) "a sociedade que emerge dessa visão é despolitizada: não se dispõe como um espaço de organização de subjetividades, no qual pode ocorrer à elevação política dos interesses econômico-corporativos".

De acordo com a concepção presente no PDRAE, a sociedade civil é algo externa ao Estado, "um espaço a partir do qual se pode ferir e hostilizar os governos, mas de onde não se estruturam governos alternativos ou movimentos de recomposição social. Nele, pode existir oposição, mas não contestação" (NOGUEIRA, 2003, p. 192).

É certo que não há leis que protejam, explicitamente, práticas truculentas de inibição da participação política. Tampouco há manuais que as estimulem. Mas, algumas ações, mesmo esporádicas, impedem o pleno exercício da participação política e, consequentemente, da prática democrática. No entanto, um regime democrático deve prever mecanismos que inibem qualquer tipo de restrição, sutil ou agressiva, política ou econômica, social ou individual, da participação dos cidadãos. É fato que nenhuma sociedade civil é imediatamente política. Segundo Nogueira (2011, p. 107), a sua dimensão política precisa de ser construída. O autor continua:

> O choque, a concorrência e as lutas entre os diferentes grupos, projetos e interesses funcionam como os móveis decisivos da sua politização. É dessa forma – ou seja, como espaço político – que a sociedade vincula-se ao espaço público democrático e pode funcionar como base de uma disputa hegemônica e de uma oposição efetivamente emancipadora, popular e

> democrática às estratégias de dominação referenciadas pelo grande capital.

Assim, reconhecer que a participação política dos diferentes segmentos sociais, tal como a concebe a perspectiva gramsciana, é uma forma histórica e transitória, e suas chances de tornarem-se realidade depende de mudanças e transformação radical das relações de poder no cotidiano do Estado democrático. Conforme Nogueira (2011, p. 101-106), no âmbito do projeto democrático coloca-se efetivamente a questão da sociedade civil, e

> fora daí, ela não fez muito sentido ou, o que dá no mesmo, tem um sentido estreito e limitado. Isso quer dizer que precisamos de uma perspectiva que não só valorize a sociedade civil e celebre seu crescente protagonismo, mas também colabore para politizá-la, libertando-a das amarras reducionistas e repressivas dos interesses particulares, aproximando-a do universo mais rico e generoso dos interesses gerais, da hegemonia, em uma palavra, do Estado.

Enquanto essas peças forem vistas como ameaças à maioria por tratarem dos interesses de uma minoria, nem governo e nem sociedade estarão, de fato, vivendo em um Estado democrático. Pode-se dizer que ainda há muita luta a ser travada para que haja o reconhecimento da sociedade civil como ator social, na perspectiva de criação, com a sociedade política, de um novo Estado e se passe a entender que "para a democracia se tornar participativa seria preciso que a sociedade civil abandonasse a expectativa de ser beneficiária do Estado para assumir o papel de protagonista" (BETTO, 2006, p. 171). No entanto, a sociedade civil não deve assumir, por meio de organizações sociais ou como setor público não estatal, parte dos serviços de responsabilidade do setor público estatal.

Conforme Draibe (2003, p. 76), que registrou-se "ao final dos anos de 1990 um aumento da participação social, seja pela institucionalização dos conselhos nacionais previstos ou não na legislação, seja pela vinculação de conselhos locais à operação de programas, especialmente os descentralizados, com o objetivo de estimular o envolvimento e o controle social dos beneficiários e da comunidade".

Entretanto, ampliar a participação da sociedade civil não significa criar apenas espaços operacionais a serviço do Estado, por meio de mecanismos de acompanhamento e controle social das decisões estatais. Deve-se ir além dos mecanismos ou instrumentos burocráticos e formais existentes, e, sobretudo, criar espaços educativos, lugar de articulação dialética no Estado e com o Estado. Conforme explica Bordenave (1994, p. 56), a participação tem outro caráter, o educativo:

> A participação não tem, pois, somente uma função instrumental na co-direção do desenvolvimento pelo povo e o governo, mas também exerce uma função educativa da maior importância, que consiste em preparar o povo para assumir o governo como algo próprio de sua soberania, tal como está escrito na Constituição.

Nesta perspectiva, entende-se que um Estado democrático deve criar oportunidades que gerem na sociedade civil mudanças de "atitudes, normas, crenças, mais ou menos partilhadas pelos membros de uma determinada unidade social e tendo como objeto fenômenos políticos" (BOBBIO *et al.* 2002, p. 306). Assim, promover a participação política em uma sociedade, na qual a cultura da dominação esteve sempre presente é um dos desafios e um processo permanente de luta da sociedade civil para a consolidação do Estado democrático.

Esse compromisso torna-se mais difícil em uma sociedade na qual o regime ainda está sob a orientação da concepção autoritária e centralizadora de seus governantes, ou ainda, em regimes nos quais a democracia, quando existe, é frágil. No Brasil, o processo de redemocratização estabelecido no plano formal, com a Constituição Federal de 1988, exigiu, dentre outros aspectos, a criação de espaços propícios para que novas relações entre os diversos segmentos sociais possam acontecer (GRACINDO, 2007).

Nesse processo de redemocratização, os CMEs inseridos na estrutura dos sistemas municipais de ensino passaram a representar uma das estratégias para democratizar as ações do Estado.

Pode-se entender que um projeto centrado na perspectiva da gestão democrática, conforme compreende Nogueira (2001, p. 241), qualifica-se pela capacidade de compreender os processos sociais de modo crítico e abrangente, pensando a crise e a mudança acelerada. Trata-se de um projeto que

> debruça-se sobre as organizações não como algo dado, mas como um vir-a-ser dialético, dinâmico, contraditório e imune a imposição administrativas, vindas "de cima". Uma gestão desse tipo opera além do formal e do burocrático e compromete-se abertamente com o aprofundamento da participação e da composição dialógica, bases vivas de uma nova e mais avançada estrutura de autoridade (grifos do autor).

Ainda, a gestão democrática nesta perspectiva contrapõe-se à ideia desenvolvida pela reforma do aparelho do Estado, pelo governo Cardoso. Na compreensão de Nogueira (2011, p. 241), torna-se premente que a gestão

> disponha-se a dirigir, a coordenar e a impulsionar a formação ampliada de decisões, problematizando a improvisação e o decisionismo. Os resultados efetivos a que almeja não se limitam, portanto, ao administrativo, mas buscam a transformação e a dinamização das organizações como um todo. [...] Assimila as organizações como espaço ético e políticos que interagem de modo ativo com a vida, são povoados por pessoas, desejos e interesses que precisam ser recompostos e que não podem ser simplesmente "gerenciados" (grifos do autor).

Entende-se, que "ler o mundo de hoje com os olhos de Gramsci significa, antes de mais nada, enfrentar a questão da atualidade do seu pensamento. É difícil encontrar um só campo do pensamento social para o qual Gramsci não tenha dado uma rica contribuição" (COUTINHO, 2007). Neste sentido, é imprescindível, para identificação dos elementos de força, mas também dos elementos de fraqueza apresentados pelos CMEs, utilizar as categorias gramscianas, sobretudo porque "a análise dos diversos graus de relação de força só pode culminar na esfera da hegemonia e das relações ética políticas" (GRAMSCI, 2011, p. 54-55).

Pode-se dizer que, no plano formal, especialmente a partir da promulgação da CF/1988, (BRASIL, 1998), os conselhos municipais de educação, já representam em si, um novo tensionamento nas relações de forças, em face de uma consciência política coletiva, pois inseridos no aparelho político-administrativo do município como interlocutores políticos em matéria educacional, configuram uma "trincheira avançada", para utilizar uma expressão gramsciana, composta por segmentos representativos tanto da sociedade política quanto da sociedade civil, o que implica, *a priori*, rever as antigas forças hegemônicas de poder que atuam no Estado.

CAPÍTULO II

FEDERALISMO NO BRASIL E A ORGANIZAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO

Neste capítulo, buscou-se compreender, por meio da literatura especializada, os conceitos que orientam a ideia de federalismo brasileiro, identificando os entes federados e suas principais características, e, em particular, compreender o modo como esse regime organiza e descentraliza até aos municípios a gestão da educação escolar, mostrando suas competências constitutivas que influenciam a dinâmica e a atuação dos CMEs.

Conforme Cury (2010, p. 152), o termo federalismo "provém do latim *foedus-eris* que significa contrato, aliança, união, ato de unir-se por aliança e também se fiar, confiar-se, acreditar". Portanto, um Estado federado

> é a união de membros federados que formam uma só entidade soberana: o Estado Nacional. No regime federal, só há um Estado Soberano cujas unidades federadas subnacionais (estados) gozam de autonomia dentro dos limites jurisdicionais atribuídos e especificados. Daí que tais subunidades não são nem nações independentes e nem unidades somente administrativas.

A ideia amplamente difundida em estudos como de Abrucio (1998 e 2010), Arretche (1998), Araújo (2005 e 2013), Anderson (2008), Cury (2010) e Dallari (2005) mostra que o federalismo é uma das formas mais importantes de organização do Estado moderno e contemporâneo. Entretanto, de acordo com Dallari (2005, p. 225),

> em qualquer época da história humana encontram-se referências a alianças entre estados, reconhecendo-se que só algumas constituíram federações, o que demonstra, desde logo, que essa união deve apresentar algumas peculiaridades importantes que a distinguem das demais. Na realidade, conforme se verá, o Estado Federal é um fenômeno moderno, que só aparece no século XVIII, não tendo sido conhecido nem na Antiguidade e na Idade Média. Sem dúvida, houve muitas alianças entre estados antes do século XVIII, mas quase sempre temporárias e limitadas a determinados objetivo, não implicando a totalidade dos interesses de todos os integrantes.

Na literatura, um dos entendimentos sobre o Estado federativo, diz respeito a forma de governo, onde as unidades federativas abrem mãos de sua soberania e se reúne numa só nação ter uma mesma base constitucional, ou seja, um pacto federativo que permite conservar tanto

a interdependência quanto a autonomia[33] de cada uma das unidades federadas envolvidas. Conforme Elazar (1998, p. 5), a opção pelo Estado federal, ou seja, pelo federalismo, é, em essência,

> um arranjo federal estabelecido e regulado por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles.

Portanto, pode-se entender primeiramente que essa forma de organização do Estado federado é irrealizável em nações cujo regime seja baseado em governos unitários[34], mas são práticas recorrentes em nações republicanas democráticas. Segundo Anderson (2008, p. 4) isto acontece "por que em regimes não-democráticos geralmente não permitem uma autonomia genuína para as unidades constituintes".

De outro lado, Estado federativo "parece particularmente adequado para as democracias com populações muito grandes ou territórios, ou com muito diversas populações que são regionalmente concentrados" (ANDERSON, 2008, p. 6). A opção pelo Estado federativo exige um número crescente de atores e de arenas capazes de definir os rumos da ação coletiva, que, por sua vez produzirá uma "complexificação tanto no processo decisório como de sua legitimação" (ABRUCIO, 2010, p. 42), ou seja, são comuns em governos republicanos. O Estado federativo

> alicerça-se na soberania popular e deve estar vinculado ao controle do poder, seja por meio dos c*hecks and balances* entre os Poderes, seja porque o republicanismo parte do pressuposto de que o poder pertence e advém da sociedade, de modo que não há "donos do poder", num sentido patrimonial, mas há coisa pública, e *todos os cidadãos devem ser incentivados a participar da política e a preservar o sentido público do Estado*. (ABRUCIO, 1998, p. 28; grifos inseridos).

[33] "O princípio da autonomia sustenta-se na difusão de muitos centros de poder, ancorados na soberania popular e no controle mútuo (ALMEIDA, 1996, p. 15 *apud* ABRUCIO, 1998, p. 27). De modo que uma federação democrática tem de garantir a autonomia de todos os entes federativos e no plano intergovernamental criar mecanismos institucionais de controle de uma esfera de poder sobre a(s) outra(s), a fim de evitar a tirania de um nível de governo sobre os demais".

[34] "O Estado Unitário se dá dentro de um governo central com autoridade exclusiva de um Estado com jurisdição integral em todo o país. Nas divisões administrativas com as quais ele possa contar – não lhe é dada autonomia – no mais das vezes são chamadas as regiões ou províncias. Essas são diretamente subordinadas à autoridade do poder central, mediante delegação" (CURY, 2010, p. 153).

Neste sentido, o federalismo exige que se organize "o maior número possível de espaços institucionais públicos para serem preenchidos pelos cidadãos, sobretudo nos níveis subnacionais de governo" (ABRUCIO, 1998, p. 28).

Pode-se dizer que o pacto federativo é aquele "que diz respeito às formas de distribuição da autoridade política dos Estados nacionais. Nestes Estados, o governo central e os governos locais são independentes entre si e soberanos em suas respectivas jurisdições" (ARRETCHE, 2002, p. 28).

Entretanto a literatura mostra ainda que há várias formas de organização de Estados federados entre as nações republicanas. A forma adotada "depende do arranjo constitucional, do tipo de vínculo estabelecido entre os vários níveis de governo diferirá não apenas entre países, como também ao longo do tempo" (MORDUCHOWICZ; ARANGO, 2010, p. 109).

As "federações surgiram em circunstâncias muito diferentes, cada um deles sendo o único resultado de escolhas por líderes políticos e grandes forças históricas" (ANDERSON, 2008, p. 2). Morduchowicz e Arango (2010), tornando como referência estudos de Anderson (2008), argumentam que há 28 nações no mundo que estão atualmente sob o regime federativo, isto é, menos de 15% do total; contudo, esses poucos países representam 40% da população mundial.

Alguns desses países adotaram o federalismo recentemente, após um período de longas ditaduras, guerras civis ou do movimento de descolonização que se verificou depois da Segunda Guerra Mundial. Outros, como os Estados Unidos da América (EUA) ou a Suíça provêm de uma longa tradição democrática (MORDUCHOWICZ; ARANGO, 2010, p. 111). Segundo Abrucio (2007, p. 90), nações "como a Espanha e África do Sul, que embora não tenham constitucionalmente esse status, na prática funcionam cada vez mais como tais".

Dentre os vários formatos, o Estado federal surgiu em 1787, quando as 13 colônias norte-americanas se uniram para formar os EUA. O modelo idealizado pelo país teve por base artigos escritos por Madison, Hamilton e Jay entre 1787 e 1788. Na busca para convencer a sociedade norte-americana da necessidade de instituir um Estado federativo, Jay (1979, p. 90), argumentou que

> nada mais certo do que indispensável necessidade de um governo; porém, não é menos certo que, para que esse governo possa ter a força necessária para obrar, é preciso que o povo sacrifique em seu favor uma parte da sua independência. Segundo estes princípios, vejamos se é do interesse dos americanos formar uma só nação com um governo federativo, ou dividir-se

> em confederações parciais, dando ao chefe de cada uma o mesmo poder que se trata de delegar a um governo único.

O modelo utilizado pelos norte-americanos, segundo Oliveira (2010, p. 13) enfatizou "a necessidade de um governo central forte", tendo em vista, "o impasse político em que se encontrava a recém-criada Confederação norte-americana, considerada arranjo político instável e frágil pelas elites políticas" (COSTA, 2007, p. 211-212).

A ideia inaugural do federalismo defendida por seus idealizadores refere-se à reunião de unidades anteriormente separadas, e a originalidade do modelo norte-americano combinou o princípio da representação popular com uma dupla divisão do poder. Conforme Costa (2007, p. 212), "dividiram o poder em poderes executivos, legislativo e judiciário. Ao mesmo tempo em que dividiram as responsabilidades entre os entes federados de forma que nenhum deles pudesse interferir nas tarefas do outro (autonomia federativa)".

Na América Latina, as federações surgiram nos séculos XIX e XX. Anderson (2008, p. 3) informa que suas constituições federais surgiram ao longo do tempo, às vezes, depois de experiências anteriores com regimes federais e unitários. Nos últimos vinte anos, a transição para uma democracia genuína na Argentina, Brasil, México trouxe vida real para suas disposições constitucionais federais.

No caso do federalismo brasileiro, embora tomado como referência o modelo estadunidense, assim como de muitas outras nações, conforme Araújo (2005, p. 308) tomou caminho inverso, ou seja, o de descentralização político-administrativa, apesar dos esforços dos governos centralizadores, especialmente em 1937, 1967 e 1969. Com base nos estudos realizado por Bello (1998), os textos constitucionais de 1891 até 1988 consolidaram ao longo da história política do Brasil um modelo singular de federalismo. Segundo Cury (2010), no caso brasileiro, prevalece o federalismo "no qual coexistam a diversidade de entes federados e a união federativa", ou seja,

> a Constituição de 1988, recusando tanto um federalismo centrífugo como centrípeto, optou por um federalismo cooperativo sob a denominação de regime de colaboração recíproca, descentralizado, com funções compartilhadas entre os entes federativos de acordo com os artigos 1, 18, 23, 29, 30 e 211 (CURY, 2010, p. 25).

A primeira recusa, o federalismo centrífugo, diz respeito ao "fortalecimento do poder do Estado membro sobre o da União", na segunda, o centrípeto, visa o "fortalecimento do poder da União". O do federalismo brasileiro buscou um "equilíbrio de poderes entre a União

e os Estados-membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividade planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns" (CURY, 2010, p. 153).

Segundo Andrade, com a CF/1988 "finalmente, deu-se o passo da descentralização, com a passagem da responsabilidade pela implementação de políticas públicas cruciais para o bem-estar da população, como a educação e a saúde, para órbita dos municípios" (2007, p. 243).

Nos últimos anos "boa parte do debate político versou sobre o modo mais eficaz de distribuir as competências entre os diversos níveis do Estado. Os esforços realizados pelos diversos sistemas educacionais em matéria de descentralização mostram que o setor não pode se esquivar dessa discussão" (MORDUCHOWICZ; ARANGO 2010, p. 109).

Para Costa (2007) e Oliveira (2010), a ideia da descentralização, que ocupa um lugar de destaque na CF/1988, não é recente. A história revela que, desde o Brasil colonial, registra-se experiência de algum tipo de descentralização política e administrativa, que conforme Costa (2007, p. 213), sempre foi necessária, por exemplo, nos

> feudos, capitanias hereditárias, administrados por nobres. Pode-se dizer que houve dois motivos que levaram a descentralização: primeiro o tamanho do território brasileiro; segundo dispersão da população e as dificuldades de estabelecer um controle político direto sobre o território.

O caminho da descentralização político-administrativa introduzida pela primeira vez na Constituição de 1891 foi, aos poucos, tomando o formato do que se configurou na CF/1988. Tornou os Estados, antigas províncias, o membro forte na nação brasileira, inclusive, para assegurar a autonomia restrita dos municípios em tudo quanto dissesse respeito ao seu peculiar interesse. Os estados, na época, tinham o desejo de exercer maior influência direta sobre o governo central no novo regime e funcionavam como oligarquias estaduais que limitavam o papel do governo federal (COSTA, 2007).

Naquele período, os municípios não eram considerados entes federados tendo em vista "que eram bastante frágeis e dependentes dos governos estaduais" (ABRUCIO, 2010, p. 43), portanto, o modelo de federalismo era do tipo dualista[35], pois as atribuições eram definidas pela União e os estados.

[35] Pode-se dizer que até a CF de 1988 a União dividiu as atribuições com os estados. Conforme Costa (2007, p. 215), "a Constituição de 1891 inspirada no federalismo norte-americano, foi bastante 'generosa' atribuição das competências aos estados".

No entanto, os textos constitucionais evidenciam que os municípios, mesmo nessas condições, foram paulatinamente ampliando suas participações, especialmente a partir da promulgação da CF/1934[36], embalados pela pressão da sociedade civil, sobretudo pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932, que trata da educação escolar como uma política pública, conferindo-lhe um caráter nacional e sistêmico como nunca antes havia acontecido, constituindo-a ao mesmo tempo em direito dos cidadãos brasileiros e um dever do Estado em garanti-la conforme estabeleceu o seu art. 149. "A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos" (BRASIL, 1934). A CF/1934 definiu, ainda, por meio do art. 156, que "a União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estado e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos"[37] (BRASIL, 1934).

Do ponto de vista da organização federativa, manteve-se o regime representativo, em que a República federativa possuía a mesma composição, constituída pela união perpétua e indissolúvel dos estados, do Distrito Federal, sem, entretanto a inclusão dos Territórios, formando o Estados Unidos do Brasil. Em outras palavras, os municípios, embora devessem destinar um percentual dos seus recursos à educação escolar, ainda não eram considerados na Constituição de 1934 um ente federado, logo, permanecia subordinados aos estados. Contudo, tinham uma crescente participação, em virtude da demanda social muitas vezes a eles atribuída. Por exemplo, segundo o art. 138, "Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas [...] estimular a educação eugênica", e no art. 148, "cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral [...]" (BRASIL, 1934). No tocante ao financiamento, o art. 156 dispunha: "A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento**,** da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos" (BRASIL, 1934).

No entanto, os avanços constitucionais somente em 1988 estabeleceram ser o Brasil uma República federativa, formada por uma complexa engenharia política constituída pela "união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal" (BRASIL, 1988). Esse pacto

[36] Primeira Constituição após "a Revolução de 1930 foi o marco referencial para a entrada do Brasil no mundo capitalista de produção. A acumulação de capital, do período anterior, permitiu com que o Brasil pudesse investir no mercado interno e na produção industrial. A nova realidade brasileira passou a exigir uma mão-de-obra especializada e para tal era preciso investir na educação" (BELLO, 1998, p. 42).

[37] Art. 154, parágrafo único, "Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará no mínimo, vinte por cento das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual" (BRASIL, 1934).

foi marcado ainda pelos princípios de autonomia, descentralização e colaboração recíproca entre os entes federados, ou seja, sem uma hierarquia entre eles.

No campo das relações político-administrativas, as novidades constitucionais (CF/1988) ficam por conta dos municípios aos quais, segundo Andrade (2007, p. 243) "foi conferido *status* de ente federativo" e que, ao lado da União, dos estados e do Distrito Federal detêm competências e atribuições próprias, tendo, assim, a possibilidade de atuarem mais ativamente na definição e na condução das políticas sociais.

Neste sentido, a República federativa brasileira é composta pela União, 26 estados e 5.565 municípios, o que confere ao país características singulares, haja vista que nas demais federações, apenas os estados ou províncias são dotadas de autonomia político-administrativa.

Portando, o federalismo no Brasil, mesmo tendo como modelo a experiência norte-americana, foi "concebido a partir da necessidade de diminuir o poder local, o igualitarismo político e a democracia direta, com o fortalecimento do poder central e do sistema representativo" (ARAÚJO, 2005, p. 308), e há várias diferenças entre os dois países, começando pela forma com que foram instalados os regimes. Se, para os norte-americanos, o federalismo tem o sentido de fortalecer o Estado-Nação, o modelo brasileiro faz o percurso contrário, uma vez que o federalismo é tratado como sinônimo de descentralização, em razão da trajetória dos regimes políticos com alternância de posturas tanto centralizada como descentralizada (ABRUCIO, 1998; 2010; ARAÚJO, 2005; 2013; ARRETCHE, 1998).

Recentemente, estudos no campo político, como o de Araújo (2005), revelam que o modelo de federalismo consagrado pela tradição republicana no Brasil, aparentemente bem comportado, ainda não conseguiu resolver a questão central da federação, que é a repartição das competências dos entes federados e o estabelecimento de suas fronteiras legislativas.

Diferentes estudos mostram que as novidades do federalismo brasileiro não constituem uma tarefa simples de ser implementada, especialmente no que diz respeito à autonomia federativa dos municípios e ao novo papel diante das demandas das políticas sociais no Brasil. O pacto de federativo brasileiro, que prevê a descentralização político-administrativa até os municípios, "não levou em consideração nem os impactos políticos, nem os impactos financeiros, e acirrou ainda mais os conflitos federativos, ao adotar os mecanismos de competências comuns num contexto histórico marcado por um federalismo altamente predatório" (ARAÚJO, 2005, p. 312).

É preciso levar em consideração ainda que o tencionamento decorrente do processo de descentralização político-administrativo torna-se mais complexo no contexto dos países da

América Latina, tendo em vista que os Estados republicanos da região foram marcados por longos períodos de regimes políticos centralizadores e ditatoriais. Associa-se a isto, segundo Azevedo (2011, p. 173)

> a condição de herança que remonta aos tempos coloniais, muitas das características das práticas do favor, do clientelismo, do patrimonialismo, do neocoronelismo, entre outras [...] são práticas que vêm contribuindo para que os direitos de cidadania não se generalizem e, por conseguinte, o mandonismo teime, em muitas situações, à sobrepujar processos participativos que possam ampliar o espaço público das decisões.

Com efeito, a literatura mostra que a elevação dos municípios a entes federados tem apresentado divergências, que para Siqueira (2003, p. 7) "refletem a existência de uma polarização ideológica".

> Assim, aqueles autores que se posicionam favoravelmente à forma como se processaram as emancipações municipais na década de 1990 tendem a enfatizar a sua contribuição na participação democrática e no desenvolvimento econômico local. Por sua vez, autores contrários a esse processo tendem a enfatizar o seu aspecto "predatório" devido às distorções causadas no sistema tributário (SIQUEIRA, 2003, p. 7).

Estudos mostram ainda que, no novo contexto constitucional, a partir de 1988, a descentralização da estrutura político-administrativa apresenta a crescente responsabilização dos municípios por políticas públicas sociais, entretanto, sem a devida contrapartida de recursos federais, o que precisa ser superado para que os municípios possam garantir um bom atendimento.

A respeito da emancipação de distritos no Brasil, Abrucio (1998, p. 38), esclarece que,

> desde 1988 vem crescendo o número de emancipação de distritos no Brasil. O principal motivo é a busca, por parte de distrito emancipado, de recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). O problema é que o antigo "município mãe" perde parcela de seus recursos. Numa luta desenfreada pela manutenção ou pela conquista de novas fontes de renda, as elites locais estão num jogo em que não há cooperação.

Em relação à política educacional, conforme o comunicado do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, nº 124, publicado em 14 de dezembro de 2011, o processo de descentralização articulado à responsabilização "se traduz em um aporte cada vez maior de recursos às esferas de governo subnacionais, e consequente ampliação de sua participação no processo de financiamento" (IPEA, 2011, p. 10). Entretanto, segundo Magalhães (2007, p. 17), "os pequenos municípios dependem fortemente das transferências de impostos

especialmente dos impostos federais, via Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que são gerados principalmente por municípios mais populosos". No entanto, nem sempre "a ampliação dos recursos significou necessariamente um aumento da capacidade exclusiva do município em financiar as ações educacionais" (IPEA, 2011, p. 10).

Para Abrucio e Franzese (2007, p. 18),

> o Fundo de Participação dos municípios é a principal fonte de receita da maioria dos municípios brasileiros. O fundamento de sua criação foi justamente garantir receita a municípios pequenos, que pouco arrecadam com tributos próprios. O Fundo se constitui com o repasse da União de 22,5% do arrecadado com o Imposto de Renda e com o Imposto sobre Produtos Industrializados, de acordo com os seguintes critérios: 10% dos recursos vão para as capitais; dos outros 90%, 4% são destinados aos municípios maiores e não capitais (acima de 156.216 habitantes) e o restante aos demais municípios - são ao todo 10% para as capitais, 86,4% para os municípios não capitais e 3,6% para os municípios não capitais maiores.

Oliveira (2010, p. 14) esclarece que,

> no Brasil, com a República, a federação nasce em outra direção, na perspectiva da descentralização. Surge como uma forma de organização capaz de permitir aos entes federados gozar de maior autonomia do que no Império. Entretanto, à maior descentralização corresponde uma maior desigualdade, a menos que o centro exerça um contrapeso no sentido de implementar ações supletivas. Essa tensão entre centralização e descentralização e a forma de colaboração ou relacionamento entre a União e os demais entes federados é fundamental para compreender-se a política educacional.

Por outro lado, estudos como o de Magalhães (2007) e Siqueira (2003) revelam que a descentralização deve-se, em grande medida, ao descaso da administração do município de origem com a existência de forte atividade econômica local e com a grande extensão territorial do município ou seja, os motivos estão relacionados à busca de soluções para as demandas locais.

Siqueira (2003, p. 2), ao analisar a criação dos novos municípios do estado de São Paulo aponta a necessidade de levar em consideração três dimensões relacionadas ao fenômeno emancipatório dos municípios: a demográfica, a econômica e a político-institucional. Para a autora, "no estado de São Paulo, o processo emancipatório apresenta as mesmas tendências verificadas nacionalmente".

É possível dividir em dois ciclos a criação de novos municípios no Brasil. O primeiro estendeu-se durante todo o final do regime militar e se baseou no entendimento de

“acompanhar o avanço da ocupação territorial, concentrando-se nas áreas com maiores índices demográficos e econômicos do Estado, ao deixar em segundo plano a interferência da dimensão político-institucional no processo emancipatório” (SIQUEIRA, 2003 p. 3).

A tabela 1 mostra que no período entre as décadas de 1960 a 1980, foram criados 1.208 municípios, ou seja, significou um crescimento na ordem de 44% de novas estruturas político-administrativa. Em alguns estados o crescimento foi maior, como nas regiões Sul (74%) e Nordeste (52%) do país. As regiões Centro-Oeste e Sudeste tiveram um crescimento semelhante no período, cerca de 30%, e a região Norte registrou o menor crescimento, 27%. (IBGE, 2012).

O segundo ciclo de criação de novos municípios teve início após a proclamação da CF/1988 seguindo “a lógica da emancipação municipal” (SIQUEIRA, 2003). A tabela 1 mostra que, no período de 1990 a 2012, houve um acréscimo de 1.074 novos municípios, e em 2012 atingiu a um total de 5.565 municípios brasileiros. As regiões que mais cresceram proporcionalmente foram novamente a Região Sul, (36%), e a Nordeste, (51%) e a Região Centro-Oeste teve um aumento de 23% no número de municípios.

Portanto, entre 1960 e 2012 foram criadas 2.799 novas estruturas político-administrativas municipais no país, ou seja, houve um crescimento de 101%. As regiões que mais se expandiram internamente, em termos de municípios, foram as regiões Norte (275%) e Sul (187%), que, juntas representam 67% das novas estruturas político-administrativas no Brasil. Por outro lado, a Região Sudeste apresentou no período, uma taxa de crescimento de 54%, a menor taxa dentre as regiões brasileira.

Tabela 1 – Demonstrativo da evolução do número de municípios por região geográfica

Regiões geográfica	Período						
	1960	**1970**	**1980**	**1990**	**2000**	**2010**	**2012**
Brasil	2.766	3.952	3.974	4.491	5.507	5.565	5.565
Norte	120	143	153	298	449	449	449
Nordeste	903	1.376	1.375	1.509	1.787	1.794	1.794
Sudeste	1.085	1.410	1.410	1.432	1.666	1.668	1.668
Sul	414	717	719	873	1.159	1.188	1.188
Centro-Oeste	244	306	317	379	446	466	466

Fonte: tabela elaborada com dados do IBGE, Diretoria de Geociências, 2012.

Ainda, de 2000 a 2012 houve uma desaceleração do processo de criação de novos municípios, ou seja, a taxa de crescimento ficou na casa de 1,1%. A desaceleração deve-se segundo Siqueira (2003), à Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996, que deu uma nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal de 1988.

> A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Segundo Aleraro (2013)[38], a nova redação da CF/1988, as Constituições estaduais, de modo geral, criaram livremente muitos municípios. Em muitas regiões do Brasil, analisando do ponto de vista político a criação dos municípios foi puramente fisiológica, ou seja, muitos Municípios foram criados para acomodar interesses familiares, sem nenhuma relação com a necessidade econômica e social da região, e na pior das hipóteses, o objetivo era dividir o "currar eleitoral".

Os procedimentos adotados pela EC nº 15 (BRASIL, 1996) estabeleceram um controle maior sobre o processo de criação de novos municípios. Consequentemente, houve redução do número de novos municípios criados nestes últimos.

Entretanto, tramita no Congresso Nacional um projeto de lei complementar, desde 2002, que confere novamente poderes para que a Assembleia Legislativa dos estados retomarem a criação desmedida de novos municípios, criando consequentemente, novas despesas para os cofres públicos com a implantação de estrutura para o funcionamento dos poderes executivos e legislativos municipais, e sem a garantia de assegurar direitos sociais básicos, como saúde e educação. Conforme o IBGE (2010) uma característica comum aos novos municípios, a sua população total é inferior a 20.000 habitantes, em 2010.

Conforme Siqueira (2003), os novos municípios deveriam revelar uma mudança de eixo, na qual predominaria a atuação conjugada de duas dimensões: a demográfica (destacando, sobretudo, os recentes tipos de distribuição e de movimento populacionais no interior do estado) e a político-institucional (enfatizando o novo *status* conquistado pelos governos municipais na Constituição de 1988 e a legislação que regulamentou o processo de criação de municípios no estado de São Paulo).

[38] Entrevista concedida para este estudo na Universidade de São Paulo- USP- São Paulo, em 2012.

Ressalte-se, no entanto que a organização dos sistemas de ensino no âmbito municipal ainda precisa ser efetivada na maioria dos municípios. A não organização do seu sistema de ensino compromete a autonomia federativa dos municípios, e o processo de institucionalização dos CMEs.

2.1 A organização da educação municipal no Brasil: sistema municipal de ensino (SME)

Com os novos arranjos constitucionais, abre-se a possibilidade para que os municípios, de posse de sua autonomia federativa, possam decidir pela institucionalização dos seus sistemas municipais de ensino, ou seja, saem da condição de simples executores das demandas educacionais de seus respectivos estados, para a de gestores autônomos das políticas municipais de educação. Segundo Andrade (2010, p. 297), "é somente no momento em que o município ascende ao nível de ente federado autônomo que o ideário de funcionamento sistêmico passa a ser extensivo, em condições de se atingir sua concretude, no âmbito Municipal".

Do ponto de vista legal, a opção de organizar o SME é possibilitada pela LDB/1996, sobretudo, no seu art. 11, parágrafo único, que confere aos municípios três alternativas quanto à possibilidade de organizar o sistema de ensino: os municípios podem optar, com base na autonomia federativa, "em organizar seu sistema próprio de ensino, ou integrar ao sistema estadual de ensino, ou ainda constituir com o estado o sistema único de ensino" (BRASIL, 1996). Apenas o estado de Mato Grosso buscou colocar em prática, na década de 1990 a ideia do sistema único[39], mesmo assim, por adesão dos municípios mato-grossenses.

Contudo, o texto da CF/1988, sobretudo no seu art. 211 (BRASIL, 1988), confere aos municípios, a atribuição de organizarem em regime de colaboração seus sistemas municipais de ensino. Mas, segundo Saviani (1999, p. 124), o texto da LDB/1996 evidencia a necessidade de cautela ao introduzir,

> a possibilidade de opção à luz de duas evidências, uma no plano formal e outra no plano real. Do ponto de vista formal, levou em conta a ambiguidade

[39] "A Constituição Estadual de 1989, em Mato Grosso, determina que o estado promova o reordenamento do Sistema Público de Ensino, provendo as condições técnico-financeiras para integrar os Sistemas Municipais e Estadual num *Sistema Único de Ensino*. Em 1996, foi empreendido um debate para a criação e a implantação do *Sistema Único*, a partir de uma agenda comum entre o *Sindicato dos Trabalhadores no Ensino Público de Mato Grosso* (Sintep-MT) e o governo estadual, com a mobilização e a participação da população usuária da escola pública (pais, mães e estudantes), em nível escolar, municipal e estadual" (LECLERC, 2002, p. 199; grifos do autor).

> da Constituição [...]. Do ponto de vista real, considerou as dificuldades técnicas e financeiras que muitos municípios teriam para organizar a curto ou mesmo a médio prazo os seus sistemas de ensino.

A ambiguidade, a que se refere Saviani (1999), pode ser verificada em alguns dos artigos do texto da Constituição, especialmente, no tocante à competência legislativa dos municípios, isto é, frente à possibilidade de organização e de baixar normas complementares para seus sistemas próprios de ensino, o que foi explicitado de maneira clara somente no artigo 211.

Conforme estabelece a CF/1988, as competências atribuídas aos entes federados podem ser privativas, comuns e concorrentes. Segundo Cury (2006), as competências e atribuições legislativas entre os entes federativos foram estabelecidas segundo limites expressos, reconhecendo a dignidade e a autonomia próprias, de modo a não haver hierarquia entre as unidades federadas.

Portanto, no campo da educação, dentre as *competências privativas*, à União coube a tarefa de legislar sobre as "diretrizes e bases da educação nacional" (BRASIL, CF, 1988, art. 22). O texto estabelece as *competências comuns* a todos os entes federados dentre elas, a de "proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência" (BRASIL, 1988, art. 23). No entanto, em relação às *competências concorrentes*, a tarefa para legislar sobre matéria de "educação, cultura, ensino e desporto", conforme o artigo 24, diz respeito tanto à União, como aos estados e ao Distrito Federal.

A competência municipal de legislar começa a ser desenhada com o artigo 29 que estabelece: "O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal"[40]. O artigo 30 dispõe sobre a competência dos municípios, dentre as quais:

> I – legislar sobre assuntos de interesse local;
> II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
> VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental.[41]

Observa-se que o texto constitucional estabelece que os municípios podem legislar suplementarmente sobre assuntos de interesse local. Ora, a educação escolar é de interesse

[40] Art. 29, "O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal que a promulgará atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição e na Constituição do respectivo Estado" (BRASIL, CF, 1988).
[41] Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006.

local, conforme defendeu Anísio Teixeira (1957, p. 50): “a municipalização da escola, com administração local, programa local e professor local”, ou seja, “a escola primária [atualmente as primeiras etapas da educação] tem de ser instituição essencialmente regional, enraizada no meio local, dirigida e servida por professores da região, identificados como os seus mores, seus costumes”.

No campo da organização da educação escolar nacional a CF/1988 foi emblemática ainda ao estabelecer no art. 211 que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. O parágrafo 2º do mesmo 2º estabelece o limite de atuação dos municípios relativo à educação básica, ou seja, “os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”. Assim, os municípios passaram de simples executores das políticas demandadas pelos estados à possibilidade de definir, coordenar e executar políticas públicas.

Conforme explica Cury (2000, p. 8), “até a Constituição de 1988, havia o dispositivo que instituía os estados, Distrito Federal e a União como sistemas de ensino. Os municípios não eram titulares de sistemas de ensino [...] Ora, a Constituição de 1988 deu aos municípios esta titularidade”

Segundo Andrade (2010, p. 297), “é somente no momento em que o Município ascende ao nível de ente federado autônomo que a concepção de sistema ganha condições de materialização no âmbito municipal, como forma de gestão que se inscreve na formação discursiva que enuncia a democratização na gestão pública”.

Ademais, do ponto de vista real, conforme expõe Saviani (1999), as dificuldades técnicas e financeiras dos municípios brasileiros, depois de mais de duas décadas da promulgação da CF/1988, ainda continuam orientando a organização ou não dos sistemas municipais de ensino. Para Araújo (2005, p. 312), “acirrou ainda mais os conflitos federativos, ao adotar os mecanismos de competências comuns num contexto histórico marcado por um federalismo altamente predatório”.

Estudos como os de Siqueira (2003), Magalhães (2007), Oliveira (2010), Abrucio e Franzese (2007) mostram que a maior parte dos municípios brasileiros criados depois da promulgação da CF/1988 são de pequeno porte, com uma população que não ultrapassa vinte mil habitantes. Ainda de acordo com esses estudos, são os municípios que dependem fortemente das transferências de recursos financeiros, que constituem, para a maior parte desses municípios, a sua principal fonte de recursos.

Assim, entende-se que "não parece procedente a posição daqueles que entendem que a LDB/1996, ao tornar opcional a organização dos sistemas municipais de ensino, teria enfraquecido a norma constitucional" (SAVIANI, 1999, p. 124).

Entretanto, nos últimos anos, cresce em todo país, decorrente do processo de descentralização político-administrativo, o número de municípios que optaram pela efetiva institucionalização de sistema próprio de ensino, sobretudo, aqueles com mais de 100.000 habitantes, mas também pode ser observado em municípios com menor porte demográfico, conforme mostra a tabela 2.

Na tabela 2, tomou-se como base de informação os dados apresentados no *Perfil dos municípios brasileiros de 2011*, do IBGE: observa-se que 2.048 municípios declararam terem instituídos o seu SME, ou seja, 37% dos municípios brasileiros optaram pela organização do SME, ao passo que 3.517 municípios permanecem integrados aos sistemas estaduais de educação, e, consequentemente, sujeitos às regras desse sistema. Os dados indicam que o tamanho da população do município não interfere na opção pela criação do SME, embora, a maior incidência da não institucionalização do sistema próprio ocorra nos municípios com menores populações.

Tabela 2 – Número de municípios que instituíram o seu Sistema Municipal de Ensino, conforme o tamanho da população dos municípios – 2011

População	Total de municípios	Sistema Municipal de Ensino	
		Número	%
BRASIL	5.565	2.048	37
Até 5.000	1.303	392	30
Até 10.000	1.212	334	27
Até 20.000	1.400	474	34
Até 50.000	1.043	448	42
Até 100.000	324	179	55
Até 500.000	245	189	77
Mais de 500.000	38	35	92

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011.

Pode-se afirmar que nem a CF/1988 (BRASIL, 1988) e nem a LDB/1996 (BRASIL, 1996) limitaram a organização do sistema de ensino a municípios com maior ou menor poder

financeiro, político ou ainda demográfico. Embora a LDB/1996 tenha dado aos municípios, baseada na autonomia federativa, a oportunidade de optar pela organização própria do sistema de ensino ou de integrar ao sistema estadual ou ainda constituir com ele o sistema único de ensino, "pois eles são muito diversos em sua capacidade financeira e não poucos vivem à base de transferências dos governos estaduais e do próprio governo federal" (CURY, 2002, p. 11). Portanto, a decisão de instituir ou não o sistema municipal de ensino está circunscrita a um conjunto de limitações econômicas, sobretudo, políticas, tendo em vista que cabe aos gestores de plantão essa decisão.

Entretanto, a descentralização político-administrativa da gestão da política educacional até os municípios, introduzida pelos novos arranjos da CF/1988, "ainda se confronta com obstáculos de caráter histórico, político e cultural" (ANDRADE, 2010, p. 294) e a ideia da descentralização mediante municipalização da educação, tem provocado reações adversas. Segundo mostra o estudo de Abicalil e Cardoso Neto (2010, p. 231), de um lado, "representa uma forma de o governo transferir responsabilidades sem de fato assumi-las ou, na melhor das hipóteses, escamotear sua disposição de desarticular o sistema educativo", e de outro, "a descentralização passa a ser apontada como saída para o impasse político-institucional do Estado brasileiro, pois que é considerado poderosamente centralizado, incapaz, cheio de vícios e ineficiente para atender as demandas básicas da população.".

Há, ainda, os que consideram a descentralização pode combater problemas graves na definição e execução das políticas sociais no Brasil, como por exemplo, superar as diferenças econômicas regionais. Conforme Abrucio (2010, p. 47), é

> possível dizer que a desigualdade intermunicipal é ainda maior do que a macrorregional. A conquista da posição de entre federativo, na verdade, foi pouco absorvida pela maioria das municipalidades, uma vez que elas têm uma forte dependência em relação aos outros níveis de governo.

A descentralização apresenta-se ancorada no projeto de democratização do país, e, neste sentido, o discurso recorrente de diferentes atores sociais era de opor-se a todo tipo de governo centralizado, identificado com o governo autoritário da ditadura militar. Para Abrucio (1998), o processo brasileiro de organização administrativa teve por finalidade atingir autonomia em relação ao governo central, tendo em vista o longo período de regime autoritário e a excessiva centralização político-administrativa. A opção pelo modelo de federalismo descentralizado adotado pela CF/1988 ocorreu em um momento histórico-político

de defesa da redemocratização do Estado brasileiro, que, de acordo com Arretche (1002, p. 26) foi resultado do processo de reivindicações democráticas das décadas de 1970 e 1980, que

> consistiam na descentralização das políticas públicas. A avaliação unânime de que a excessiva centralização decisória do regime militar havia produzido ineficiência, corrupção e ausência de participação no processo decisório conduziram a um grande consenso – que reunia, na verdade, correntes políticas à esquerda e à direita – em torno das virtudes da descentralização.

A despeito dos conflitos referentes à descentralização político-administrativa da gestão das políticas educacionais, na maioria das leis orgânicas municipais das capitais brasileiras promulgadas no início da década de 1990 havia indicativos claros para a organização de um sistema próprio de ensino, embora não houvesse uma única forma de encaminhamento.

Dentre as 26 capitais brasileiras, 14 definiram em suas respectivas leis orgânicas que o SME fosse organizado ou instituído futuramente na forma da lei, ou seja, partiram do entendimento de que o sistema municipal de ensino ainda não estava formalmente institucionalizado. Em outras 7 capitais, entendeu-se que os municípios, a partir a promulgação da CF/1988, já constituíam seus sistemas de ensino, cabendo apenas redimensioná-lo de acordo com novas atribuições decorrentes da demanda da educação escolar. Em outras palavras, já havia dispositivo legal para os municípios assumirem, desde o início, uma postura sistêmica, definindo um conjunto de instrumentos legais que viabilizassem o sistema municipal de ensino, inclusive para normatizarem sobre matéria de educação de sua competência.

Há ainda outras capitais, por exemplo, Goiânia e Vitória, que aproveitaram a própria lei orgânica para afirmarem suas posições a respeito e formalizaram efetivamente na própria lei orgânica o sistema municipal de ensino. Das 26 capitais, apenas 3 não trataram da questão ou não deixaram clara a situação do município em relação ao SME, embora tenham mantido na Lei Orgânica um capítulo ou uma seção referente à educação escolar no âmbito municipal.

Percebe-se que as leis orgânicas municipais das capitais brasileiras foram elaboradas e promulgadas em um período em que pairavam muitas dúvidas, disputas ideológicas e políticas, tendo em vista o processo de transição entre o regime político centralizado e o regime político democrático, plural e descentralizado. Assim, todo o processo aconteceu em meio a muitas dúvidas, disputas e com muitas lacunas. Apenas no final de 1996, algumas dessas lacunas foram parcialmente preenchidas, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (BRASIL, 1996). Se no texto da CF/1988 havia alguma

dúvida quanto ao sistema municipal de ensino, elas foram esclarecidas com a LDB/1996, que, além de afirmar os princípios constitucionais com que a educação deve ser organizada, definiu as incumbências, as abrangências e a composição do sistema de ensino no Brasil.

Naquela época a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) solicitou ao Conselho Nacional de Educação, órgão responsável para revolver "as questões suscitadas na transição entre o regime anterior e o que se institui nesta Lei" (BRASIL, CNE, 2002, p. 2), conforme determina o art. 90 da LDB/1996[42] (BRSIL, 1996), um parecer que orientasse a "definição de sistema de ensino dentro do novo ordenamento jurídico-administrativo". O conselheiro da Câmara de Educação Básica, Carlos Roberto Jamil Cury, foi o relator do processo e que resultou no Parecer nº 30/2000 (BRASIL, MEC/CNE, 2000). O referido parecer reconheceu que os municípios já constituíam seus sistemas de ensino, no entanto, seria preciso que fossem efetivamente institucionalizados e formalmente criados no âmbito de sua municipalidade.

A LDB/1996 tratou de aclarar aquilo que a CF/1988 deixou obscurecido, definindo nos artigos 8º ao 18 as competências e as abrangências, assim como a composição dos sistemas de ensino de tal sorte que não promovesse concorrência entre eles, mas, a colaboração entre entes federados, conforme desenhado nos artigos 23 e 211 da CF/1988: "os Estados e Municípios organizarão em *regime de colaboração* seus sistemas de ensino" (BRASIL, CF, 1988, grifo inseridos).

Nota-se na LDB/1996, no seu artigo 11, parágrafo único, preservando os preceitos da CF/1988, estabelece que os municípios podem ainda optar por constituem sistemas de ensino, mas, precisam ser efetivamente institucionalizados no âmbito de cada município na forma da lei própria. Segundo Lagares (2008, p. 22) "para evidenciar estas iniciativas de organização constitucional, legal e institucional na educação municipal", é preciso que os municípios efetivem a institucionalização do seu sistema próprio de ensino:

> A *efetiva institucionalização* não se restringe à sua organização legal. Inicia-se com o aspecto legal, mas vai além dele, implicando outras ações necessárias ao seu desenvolvimento, como a organização de um conjunto de elementos constitutivos, incluindo, também, sua gestão, além da relação permanente entre seus elementos constitutivos. O processo concretiza-se com o efetivo funcionamento desse sistema, ou seja, com a garantia de acesso, permanência e aprendizagem significativa no âmbito das escolas.

[42] Art. 90, "As questões suscitadas na transição entre o regime anterior e o que se institui nesta Lei serão resolvidas pelo Conselho Nacional de Educação ou, mediante delegação deste, pelos órgãos normativos dos sistemas de ensino, preservada a autonomia universitária" (BRASIL, 1996).

Outros estudiosos como Gadotti (1993) e Saviani (1999) têm insistido em uma afirmação comum: de que o sistema de ensino supõe uma ação intencional, sistematizada, e planejada, isto é, um conjunto de ações distintas que se cumprem tendo em vista determinada finalidade. Neste sentido, para Gadotti (1993, p. 11), a ideia de sistema é "reunião intencional de elementos – implica, pois**,** unidade na diversidade. Isso significa que os elementos constitutivos do sistema não perdem a sua especificidade, sua individualidade". Assim, compreende-se com o sistema de ensino "é a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante" (SAVIANI, 1999, p. 120).

É oportuno ressaltar que o entendimento de sistema, terminologia que passa a ser incorporada no campo educacional, denota um conjunto de atividades organizadas segundo normas próprias, portanto, autônomas, mas também comuns a todas as suas instâncias. Conforme Saviani (1999, p. 120), sistema de ensino refere-se a "uma ordenação articulada dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina. Supõe, portanto, o planejamento".

É possível entender com essas passagens que a ideia de sistema de ensino passa necessariamente pelo conjunto de ações sistematicamente ordenadas, planejadas e intencionalmente definidas para o cumprimento de uma finalidade, portanto, expressa um valor, uma concepção de mundo, de sociedade e de educação.

A falta de uma posição clara dos municípios em relação à organização do seu sistema próprio de ensino significa "permanecer na informalidade, onde cada parte não tem clareza de como atuar, onde os princípios da administração pública da legalidade, publicidade, da impessoalidade e da eficiência enfrentam enorme dificuldade de se afirmarem" (ABICALIL; CARDOSO, 2010, p. 223).

Para o relator do Parecer nº 30/2000 Cury (BRASIL, 2000) um sistema de ensino

> é o conjunto de campos de competências e atribuições voltadas para o desenvolvimento da educação escolar que se materializam em instituições, órgãos executivos e normativos, recursos e meios articulados pelo poder público competente, abertos ao regime de colaboração e respeitadas às normas gerais vigentes. Os Municípios, pela Constituição de 1988, são sistemas de ensino.

A institucionalização do sistema como define o Parecer nº 30/2000 significa que os municípios, de posse de sua autonomia federativa, devem organizar, na forma da lei, um conjunto de competências, atribuições e de recursos voltados para o desenvolvimento da educação escolar que se materializem nas suas instituições de ensino.

Entretanto, nenhum dos documentos legais estabeleceu um prazo para que os sistemas se organizassem no âmbito municipal. Além do mais, pergunta-se: quais são os elementos constitutivos distintos e indispensáveis para a efetivação do sistema próprio de ensino? A LDB/1996 (BRASIL, 1996), com o objetivo de aclarar as lacunas deixadas pela CF/1988 e definir as diretrizes e bases para educação nacional, estabelece, mais especificamente, nos seus artigos 1º, 2º, 3º, 8º, 9º, 10º, 11, 16, 17, 18 e 67 os elementos intencionalmente indispensáveis para efetivação do sistema próprio de ensino, que reunidos, formem um corpo articulado para cumprir a finalidade da educação que é o "pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (art. 2º da LDB/1996). O mesmo artigo 2º, que a educação, constitui o "dever da família e do Estado".

A perspectiva da descentralização inscrita na CF/1988 e reafirmada na LDB/1996 estabelece para cada ente federado, uma série de incumbências, respeitados os limites de suas competências federativas, resguardando o direito à educação e os princípios constitucionais. Assim, conforme o art. 8º, § 1º, "caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais" (BRASIL, 1996).

E os municípios, de acordo com o art. 11, devem incumbir-se de:

> I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;
> II – exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
> III – baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
> IV – autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;
> V – oferecer à educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental permitido a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.
> VI – assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.
> Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

Observa-se que os municípios, além de organizarem e manterem suas instituições oficiais de ensino (redes municipais de ensino) e de exercerem ação redistributiva em relação às suas escolas, devem ainda, "baixar normas complementares para o seu sistema de ensino",

assim como, “autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino” (art. 11; BRASIL, 1996). A prerrogativa de normatizar que antes era somente concedida à União e aos estados, com o novo texto constitucional conforme explicitado anteriormente, cabe também aos municípios, desde que formalizem na forma da lei, seus sistemas próprios de ensino.

A LDB/1996 (Brasil, 1996), tratou ainda de reafirmar os artigos constitucionais que estabelecem competências aos municípios em relação à oferta das primeiras etapas da educação básica, ao mesmo tempo que definiu, no art. 18, a abrangência do sistema municipal de ensino, que compreendendo:

> I – as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantida pelo Poder Público municipal;
> II – as instituições de educação infantil criada e mantidas pela iniciativa privada;
> III – os órgãos municipais de educação.

Depreende-se, portanto, ser responsabilidade dos municípios oferecer e manter as primeiras etapas da educação básica, ou seja, a educação infantil e, prioritariamente, o ensino fundamental. No entanto, não há impedimento, segundo Guimarães (2009), que os municípios ampliem a oferta dos serviços educacionais para outros níveis de ensino, desde que tenham garantido o atendimento das primeiras etapas.

Caso os municípios optem por organizar seu sistema próprio de ensino, dele farão parte as instituições de ensino mantidas pelo poder público municipal e as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada Devem ainda serem elaboradas normas complementares para autorizar, credenciar, supervisionar todas as instituições que se encontrarem no âmbito do sistema municipal de ensino.

Observa-se ainda, que o artigo 18 da LDB/1996, já citado, ao tratar dos órgãos municipais de educação não explicita a existência de CMEs, pode-se inferir que o CME seja um órgão na estrutura dos sistemas municipais de ensino, somente por analogia. O artigo 9º § 1º, da referida lei, que trata das incumbências da União estabelece que “haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei”; deduz-se então ser necessário que todo município que optar por instituir o seu sistema deve organizar seus órgãos municipais de educação, coincidentes com a estrutura educacional conforme estabelecido pelas incumbências da União. Portanto, os sistemas de

ensino constituídos de um órgão executivo, representado pela secretaria municipal de educação, e outro normativo, representado pelo CME.

A respeito dos sistemas de ensino, Andrade (2010, p. 5) esclarece:

> O principal impacto da instituição do SME diz respeito ao caráter em que sua ação passa a ser requerida, especificamente quanto ao acréscimo da incumbência de organizar e baixar normas complementares, além de autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino (LDB/1996, art. 11), além de ratificar-se como "órgão colegiado, lugar onde a razão se aproxima do bom senso e ambos do diálogo público" (CURY, 2004, p. 50), constituindo-se, portanto, mecanismo de democratização do Estado através da entrada da sociedade civil no âmbito dos governos, a fim de fiscalizá-los e mesmo de controlá-los, mediante o desempenho de funções consultiva, normativa e fiscalizadora em sinergia com as funções propositiva e mobilizadora .

Nota-se que os *sistemas de ensino*, além das incumbências mencionadas, devem promover a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, planos de carreira, ingresso mediante concurso público, aperfeiçoamento profissional e piso salarial profissional, como previsto na lei:

> Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público: I – ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; II – aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim; III – piso salarial profissional (BRASIL, 1996).

Outro aspecto a ser considerado pelos municípios que optaram pela organização do sistema próprio de ensino é passar a ter como atribuições constitutivas da gestão sistêmica, conforme estabelece a LDB/1996 (BRASIL, 1996): elaborar os planos de educação municipal, organizar e manter os seus órgãos e instituições de ensino baixar normas complementares para seus sistemas de ensino promover a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes o previsto, nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público.

Observe-se que tanto a CF/1988 quanto a LDB/1996, não trataram da rede municipal de ensino separadamente do sistema de ensino. A rede municipal só pode ser entendida no contexto do seu respectivo sistema de ensino, seja estadual ou municipal, no caso da educação básica. Entretanto, na prática, a organização da educação escolar em muitos municípios

brasileiros[43] que optaram por não organizar seu sistema de ensino, mais se parece com um mosaico, pois são muitas as formas e os formatos adotados em decorrência da falta de critérios ou de regras que esclarecem para os entes federados os limites para tratarem separada ou desarticuladamente planos municipais de educação, planos de carreiras, gestão democrática, formas e formatos de órgãos e instituições de ensino que constituem um sistema de ensino.

Neste sentido, justifica-se o movimento empenhado na Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010 pela organização do Sistema Nacional de Educação (SNE). Um debate necessário e ao mesmo tempo complicado e contraditório, tendo em vista o processo de descentralização em andamento no Brasil, principalmente depois da CF de 1988. Podendo trazer complicações para o processo de institucionalização do sistema próprio de ensino, consequentemente para o processo de criação de conselho municipal de educação. Conforme o documento final da CONAE (2010, p. 22),

> objetiva-se o desenvolvimento de políticas públicas educacionais nacionais universalizáveis, por meio da regulamentação das atribuições específicas de cada ente federado no regime de colaboração e da educação privada pelos órgãos de Estado. O Sistema Nacional de Educação *assume*, assim, *o papel de articulador, normatizador, coordenador e regulamentador do ensino público e privado e financiador dos sistemas de ensino públicos (federal, estadual/DF e municipal)*, garantindo finalidades, diretrizes e estratégias educacionais comuns, mas mantendo as especificidades próprias de cada um. Em tal sistema, os conselhos nacional, estaduais, do Distrito Federal e, municipais, com gestão democrática, são fundamentais para a supervisão e manutenção das finalidades, diretrizes e estratégias comuns (BRASIL, 2010, grifos inseridos)

Segundo Cury (2010, p. 24), o debate referente ao Sistema Nacional de Educação "é tanto a busca de organização pedagógica quanto uma via de jogo de poder". O autor continua:

> Por isso, cada vez que esse assunto foi pautado em Constituintes, Leis de Diretrizes e Bases, Planos Nacionais de Educação e Fundos de financiamento, ele foi motivo de intensos debates polêmicas, sobretudo quando o adjetivo *nacional* entrou em pauta. Seu não acolhimento se deveu a várias justificativas.
> Há um temor de invasão indébita na autonomia dos entes federativos e, com isto, a eventual perda de autonomia dos mesmos. Após 164 anos de descentralização, há o medo de uma centralização por parte do Estado Federal enquanto Estado Nacional. Há o receio, por parte do segmento privado na educação escolar, de se ferir a liberdade de ensino e não falta quem assinale o perigo do *monopólio estatal*. E há também medo da parte da própria União quanto a uma presença mais efetiva, sobretudo no que se refere ao financiamento da educação básica (grifos do autor).

[43] Segundo o IBGE (2011), 3.517 municípios não organizaram seus sistema de ensino (IBGE, 2011).

Percebe-se que existe uma tensão entre a lógica da descentralização do ensino consolidada pela CF/1988 e o Sistema Nacional de Educação. Especialmente considerando a tradição burguesa e patrimonialista do Estado brasileiro, há o temor de o Sistema Nacional de Educação ser superestrutura central que acabe por provocar um esvaziamento das arenas de decisões políticas locais, no caso dos municípios.

Conforme Anísio Teixeira que "a descentralização educacional não representa apenas medida técnica que está, dia a dia, mais a se impor, por uma série de motivos de ordem de confiança na nação e de efetivação do princípio democrático de divisão do poder, a impedir os estrangulamentos da centralização e dificultar a concentração de força que nos poderia levar a regimes totalitários" (1957, p. 55).

Segundo Anísio Teixeira (1957, p. 10), a despeito da República, a educação escolar pública continuou sendo privilégio e um espaço da classe mais dominante do que rica. Para ele, toda democracia da escola pública consistiu em permitir ao "pobre" uma educação para que pudesse ele participar da elite.

Anísio Teixeira (1957, p. 15), diante da perspectiva das transformações econômicas, política e sociais que envolvia o país e a necessidade de levar educação para todos, por essa razão, defendeu que a grande reforma da educação,

> é, assim, uma reforma política permanentemente descentralizante, pela qual se criem nos municípios os órgãos próprios para gerir os fundos municipais de educação e os seus modestos, mas vigorosos, no sentido de implantação local, sistemas educacionais. Tais sistemas locais, em número equivalente ao dos municípios, constituirão, em cada Estado, o sistema estadual, o qual compreenderá, além das escolas propriamente locais, de administração municipal, as escolas médias e superiores, inclusive as de formação do magistério, de sua própria administração. Pela formação do magistério e pela vigorosa e ampla assistência financeira e técnica aos municípios, exercerá o Estado a ação supervisora, destinada a promover a unidade do ensino sem perda das condições revitalizantes e construtivas do *genius-loci*.

Neste sentido, Teixeira (1957) inova à medida que confere à educação escolar um formato sistêmico e articulado, comprometendo igualmente todos os entes federados (municípios, estados e União). O objetivo da reforma da educação para o autor é garantir educação escolar como direito de todos e obrigar o Estado a oferecê-la de modo continuado e sistematizado enquanto política nacional, combatendo a fragmentação e a regionalização do ensino no Brasil.

Para a época, não deixa de ser uma ousadia, considerando a tradição coronelista de um lado, e a tradição federativa no Brasil, de outro, pensar os municípios como uma instância de poder.

É interessante observar que, passados oito décadas da divulgação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, a discussão sobre um Sistema Nacional da Educação ainda é motivo de debates entre educadores, políticos e movimentos sociais, a ponto de pautar em 2010 a Conferência Nacional de Educação. Segundo Saviani a falta de um sistema nacional talvez fosse um dos motivos do insucesso da educação escolar no Brasil em pleno século XXI, ou seja, a falta de uma decisão política que coloque a educação como estratégia de desenvolvimento do país.

A despeito do debate sobre o SNE, atualmente existe no Brasil um verdadeiro mosaico formado por 26 sistemas estaduais de ensino (SEEs), 2.048 sistemas municipais de ensino e 3.517 municípios cujas redes de ensino estão integradas aos SEEs. Neste quadro, presume-se que os municípios assumiram sua autonomia federativa, e, em tese, são capazes de tornar público os seus projetos de educação, definir os princípios da gestão democrática, elaborar o Plano Municipal de Educação e o Plano de Carreira do Magistério Público, organizar a sua rede de ensino e criar órgão executivo e normativo do seu sistema de ensino no âmbito municipal de acordo com a CF/1988 (BRASIL, 1988) e a LDB/1996 (BRASIL, 1996).

Entretanto, onde as redes municipais de ensino estão integradas aos sistemas estaduais de ensino, a situação torna-se mais complexa, tendo vista os conflitos de interesses políticos e econômicos na definição do projeto de educação. Municípios nessa situação abrem mão do seu sistema próprio de ensino, mas não utilizam sua autonomia federativa, incluindo a de legislar sobre a educação no município. Nestes casos, a legislação não é suficientemente clara, a respeito da distribuição de competências dos entes federados envolvidos, ou seja, estados e municípios. Normalmente as redes municipais de ensino submetem-se ao conjunto de normativas dos SEEs, mais precisamente, aos atos normativos e regulatórios emanados pelos Conselhos Estaduais de Educação (CEEs). Essa situação, felizmente talvez seja a menos complicada de ser revolvida, haja vista, que existe entendimento de que, não havendo CME ou na hipótese de não haver sido instituído o sistema próprio de ensino, o município deve recorrer às normativas emanadas pelo conselho estadual de educação.

Não se trata de discutir sobre rede municipal de ensino e CME separadamente do conjunto dos vários elementos que, articulados, formam o sistema de ensino, embora o CME seja considerado uma das principais estratégias na implementação de práticas democráticas no

âmbito municipal. A própria LDB/1996 fez opção pelos sistemas de ensino ao mencionar mais de 62 vezes as expressões sistemas de ensino, e apenas nove vezes, rede de ensino. Esta última somente aparece no corpo da primeira, ou seja, para LDB não existe rede de ensino fora do seu respectivo sistema de ensino, pois as redes de ensino, assim como os conselhos, são parte do todo reunido intencionalmente, unificado por um objetivo comum, que é o de garantir o direito à educação para todos.

Os municípios encontram respaldo tanto no art. 18 da CF/1988 (BRASIL, 1988) que trata da autonomia dos entes federados, quanto no seu art. 30[44], que se refere a competência dos municípios para "legislar supletivamente sobre assuntos de interesse local", mas há limites para sua atuação em questões educacionais, estabelecidos na CF/1988 e na LDB/1996 (BRASIL, 1996), sobre a efetivação do sistema próprio de ensino.

A LDB/1996, ao elencar os vários elementos constitutivos, estabeleceu uma série de tarefas e obrigações que cada um dos municípios, com sua autonomia federativa, devem cumprir em seu sistema de ensino. Esses elementos constitutivos compõem, segundo Gadotti (1993, p. 1) partes do todo, unidade na diversidade, que interagem entre eles, constituindo um conjunto de ações articuladas, ou seja, constituindo o sistema de ensino. Para o autor,

> eles [os elementos constitutivos] apenas se integram num conjunto, numa relação de partes e todo. Embora não percam a sua individualidade, as partes de um sistema acabam assumindo novos significado em razão do seu lugar no conjunto. Por outro lado, o conjunto (o sistema) não é apenas a soma de suas partes. O todo e as partes de um sistema interagem de tal forma que é impossível conhecer o todo sem conhecer suas partes.

Nesse contexto, pode-se afirmar que todas as capitais brasileiras instituíram efetivamente os seus sistemas municipais de ensino, compostos de: órgão executivo – Secretaria de Educação e órgão normativo – Conselho de Educação, instituições de ensino público municipal e da iniciativa privada, um conjunto de normas complementares que disciplinam os seus sistemas de ensino, recursos e meios articulados pelo poder públicos competentes direcionados para o desenvolvimento da educação escolar no âmbito municipal, conforme explicita Cury (BRASIL, 2000). No entanto, vale ressaltar que se trata de capitais brasileiras, municípios em geral com melhores condições financeiras, políticas e culturais que a maioria das cidades do respectivo estado.

---

[44] CF/1988, art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (BRASIL, 1988).

CAPÍTULO III

CONSELHOS NO BRASIL E OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO APÓS A CF/1988: concepção, histórico, características e institucionalização.

Buscou-se, neste capítulo, compreender o conceito de conselho, sua origem e suas principais características no mundo moderno capitalista, especialmente apreender o conceito de CMEs após promulgação da CF/1988 (BRASIL, 1988). No mundo moderno, com a expansão sem limites do sistema capitalista[45], sobretudo nos países mais industrializados, cada vez mais acirram-se os conflitos nas relações no Estado que são determinadas, segundo Marx, pelo meio de produção. Assim, "os conselhos irrompem em épocas de crises políticas e institucionais, conflitando assim com as organizações de caráter mais tradicionais" (GOHN, 2003, p. 66).

O conselho, mais do que uma reunião de homens e mulheres, é um espaço político de deliberação coletiva, local em que as relações históricas de conflitos e de contradições se manifestam em diferentes momentos e formas, uma "expressão dos movimentos de cidadãos para dirigir os assuntos de uma comunidade local ou de uma cidade" (SZÉLL, 1996, p. 129). Uma vez inserido na estrutura do Estado, o conselho passa a ser entendido como órgão de Estado de articulação política entre representantes da sociedade civil organizada e sociedade política.

O termo conselho é originário do latim *consilium* e significa "local onde se delibera, assembleia deliberativa, conselho, deliberação, projeto amadurecido, previdência, sabedoria" (MAGNE, 1961, p. 251). Portanto, os vários significados atribuídos à palavra conselho nos remetem a um coletivo, um grupo socialmente constituído, a uma reunião de pessoas convocadas para tratar de determinados assuntos. Neste sentido, pressupõem um pensamento coletivo e diversificado, com a participação de vários atores sociais. A família de palavras derivadas desse vernáculo permite outras associações como, por exemplo: *consilior, áris, átus sum ári,* deliberar, aconselhar; *Consiliáris, is, m.,* assessor de tribunal; *Consiliárius, a, um, adj.,* que aconselha, conselheiro, consiliário*; consiliósus, a, um, adj*., que dá bons conselhos, circunspecto; *cónsuló, is, ui, tum, ere, tr. i*., convocar para deliberação, consultar uma

[45] "À expansão e ao crescimento das forças produtivas, da economia, e, portanto, da riqueza; associados ao imenso avanço da ciência. De par com o crescimento econômico e com o crescimento da riqueza, cresceu, também, a classe trabalhadora: cresceu em número, cresceu em pobreza e cresceu em consciência política (como o atesta o surgimento de propostas de cunho socialista" (ANDREY; SÉRIO, 2002, p. 395).

assembleia, deliberar; *cónsultus, a, um,* partic.-adj., que deliberou, ponderado, refletido, que foi deliberado (MAGNE, 1961).

Cury (2006, p. 47) já havia percorrido esse caminho etimológico para mostrar que "*consilium* provém do verbo *consulo/consulere*, significa tanto *ouvir* alguém quanto *submeter algo a uma deliberação de alguém*, após uma *ponderação refletida, prudente e de bom senso*" (grifo do autor). Assim, o conselho pode ser entendido "como uma reunião de pessoas que tratam de um determinado assunto, afeto à vida de uma comunidade, traduzindo a ideia de um corpo coletivo superior, que opina, aconselha ou delibera" (DUARTE, 2000 *apud* CASTRO, 2012, p. 82).

Cury (2006, p. 50), explicita ainda que o Conselho é

> o lugar onde a razão se aproxima do bom senso e ambos do diálogo público, reconhecendo que *todos são intelectuais, ainda que nem todos façam do intelecto uma função permanente* – traduzindo livremente Antônio Gramsci. Esta é uma razão a mais para que os Conselhos, antes de órgão de deliberação, sejam órgão de consulta" (grifo do autor).

Estudiosos como Gohn (2003), Bordignon (2004), Pinto (2008) e Castro (2012) mostram que a origem dos conselhos, "se perde no tempo e se confunde com a história da política e da democracia. A institucionalização da vida humana gregária, desde seus primórdios, foi sendo estabelecida por meio de mecanismos de deliberação coletiva" (BORDIGNON, 2004, p. 13), estão relacionados "às primeiras formas de organização social e remontam às tribos primitivas, quando seus integrantes mais experientes reuniram-se para resolver problemas não-previstos nos marcos de sua tradição normativa" (PINTO, 2008, p. 153).

Esses estudos mostram ainda que, no mundo moderno a ideia de Conselho ganhou lugar de destaque e sua importância é associada à estratégia de aprimorar a relação entre Estado e sociedade. Neste sentido, as primeiras experiências de que se tem registro, surgiram no continente europeu, com características próprias do movimento de luta revolucionária ligado à classe operária. O seu principal objetivo era levar a sociedade por meio da classe operária, a promover ações revolucionárias e emancipatórias, na perspectiva de romper com a ideia do Estado capitalista, que se firmava cada vez mais nos países industrializados.

Segundo Széll (1996, p. 129),

> No século XIX os trabalhadores começaram a se organizar em grêmios, sindicatos, clubes e outras formas de associações. Os conselhos dos

> trabalhadores no sentido moderno foram concebidos inicialmente no contexto ANARCO-SINDICALISMO, no final do século XIX. Opunha-se aos partidos socialista centralizadores, aos sindicatos e outras organizações operárias (grifos do autor).

Depreende-se que as primeiras ideias de conselho procuravam romper com a perspectiva do Estado moderno – Estado capitalista, visto por Marx "como a instituição que, acima de todas as outras, tem como função assegurar e conservar a dominação e a exploração da classe operária" (BOTTOMORE, 2001, p. 133).

Importantes experiências, foram registradas como alternativas à lógica do Estado moderno, dentre elas: a Comuna de Paris, França (1871), os sovietes, na Rússia (1905), os conselhos operários na Alemanha (1918) e na Espanha (1934), na Hungria, Polônia e Iugoslávia (1950) e os conselhos de fábricas, na Itália (1981) (GOHN, 2003).

Todos estes movimentos têm em comum o caráter revolucionário, emancipatório e transitório, constituindo uma forma de organização da classe operária na luta pelo poder, visando, de um lado, destruir o Estado capitalista, e de outro, organizar a produção social. Conforme Pannekoek (2009, p. 2), a produção social nessa perspectiva,

> não se encontra dividida numa série de empresas separadas, cada uma das quais é obra limitada duma pessoa ou dum grupo; constitui antes uma totalidade coerente, objeto de atenção para todos os trabalhadores, ocupando os espíritos destes enquanto tarefa comum a toda a gente.

Esse modo de organização, denominada autogovernação, tem o objetivo de substituir as formas de governo do chamado velho mundo, organizado pelo modo capitalista de pensar a produção, ou seja, distinguindo a política da economia, centrada na divisão de trabalho. Afirma o autor: "O papel da política consiste em criar as condições socais e legais nas quais o trabalho produtivo possa realizar-se regularmente, sendo este mesmo trabalho uma tarefa dos cidadãos. Desse modo, existe uma divisão de trabalho" (PANNEKOEK, 2009, p. 1).

Dentre as experiências de conselhos de caráter revolucionário, emancipatório e transitório, destaca-se, a Comuna de Paris, de 1871, não só por ter sido considerada pioneira, mas por "desfraldar a bandeira vermelha da revolução proletária" (KORSCH, 1929, p. 1). Ela foi, para Lenin (2011, p. 96), "a primeira tentativa da revolução proletária para demolir a máquina de Estado burguesa; é a forma política, 'enfim encontrada', que pode e deve substituir o que foi demolido" (LENIN, 2011, p. 96), e estabelecer, um governo da classe operária, ainda que tenha durado apenas 72 dias.

De acordo com Gohn (2003, p. 66), a Comuna parisiense inaugurou

> a ideia da autogestão da coisa pública pelos próprios demandatários, ou seja, a possibilidade da participação direta da população na gestão da cidade e, principalmente, a possibilidade da gestão política estatal. Articulada com a gestão da produção, em um projeto político emancipatório.

Portanto, a experiência da Comuna de Paris serviu de referência para a luta por transformações de cunho socialista, marcou um momento da história da política e da democracia no mundo moderno e representou uma alternativa ao "conflito entre o centralismo democrático e a ditadura do proletariado exercida através do monopólio de poder do partido comunista" (SZÉLL, 1996, p. 129). Mais do que isso, para Marx (2011, p. 59) a Comuna

> era essencialmente um governo da classe operária, o produto da luta da classe produtora contra a classe apropriadora, a forma política enfim descoberta para se levar a efeito a emancipação econômica do trabalho. A não ser sob essa última condição, o regime comunal teria sido uma impossibilidade e um logro. A dominação política dos produtores não pode coexistir com a perpetuação de sua escravidão social. A Comuna, portanto, devia servir como alavanca para desarraigar o fundamento econômico sobre o qual descansa a existência das classes e, por conseguinte, a dominação de classe. Com o trabalho emancipado, todo homem se converte em trabalhador e o trabalho produtivo deixa de ser um atributo de classe.

Pode-se então dizer que a forma de organização social e econômica da Comuna de Paris "como instância de poder se opunha aos modelos da democracia representativa, viabilizando o autogoverno dos produtores associados, no horizonte de uma sociedade sem dominação de classes" e o novo "paradigma serviu para boa parte do movimento socialista do final do século XIX e início do século XX" (PINTO, 2008, p. 154).

Esse fenômeno histórico de formação de conselhos "coincide substancialmente com o ciclo de lutas operárias nos principais centros industriais da Europa e transformado em aberto conflito político durante a crise revolucionária do primeiro pós-guerra" (BOBBIO *et al*., 2002, p. 235).

Os conselhos operários[46], inspirados nas ideias inauguradas pela Comuna de Paris guardam características formais do conselho como órgão de poder revolucionário. Segundo

[46] "Este alargamento do significado denotativo do termo corresponde também à sua progressiva fixação na acepção genericamente conotativa que o caracteriza hoje e que se justifica quanto ao particular sentido figurado permitido pela própria estrutura semântica da expressão Conselhos operários. Com efeito, na versão plural, que lhe define a abrangência significativa na linguagem política corrente, essa expressão não indica apenas a pluralidade contemporânea de tais organismos, mas, implicitamente, tende a acentuar o significado da associação da noção de democracia 'não delegada', subjacente às características do conselho, e da junção produtiva própria dos operários, vindo por isso a conotar um sistema de organização e/ou de representação, definido com base na distribuição e concentração das forças de trabalho industrial nas diversas unidades de

Bobbio *et al.* (2002, p. 235), desde o início da década de 1920 fala-se de Conselhos Operários:

> para indicar genericamente várias iniciativas de organização operária realizadas em quase todos os países envolvidos no conflito mundial, independentemente das denominações específicas que pudessem ter recebido em outros contextos linguísticos nacionais: conselho de fabricas na Itália, comitê de oficinas (work-shop committes) na Inglaterra, etc.

A experiência de gestão pelos conselhos de operários, conforme Gohn (2003, p. 66-67), é "parte integrante da luta de setores oprimidos por sua emancipação econômica, política, social e cultural. Os Conselhos Operários rejeitavam a lógica do capitalismo, buscavam formas de poder autônomo, descentralizado, com autonomia e autodeterminação".

Neste sentido, Pannekoek (2009) identifica algumas das principais características dos conselhos operários, em contraposição ao modo capitalista de governar, dentre elas: a forma e a organização dos conselhos, a relação com a sociedade, sua composição, formas deliberações.

Ao passo que o regime representativo do modo capitalista de governar "se funda sobre a distinção entre poder executivo e poder legislativo" (BOBBIO *et al.*, 2002, p. 325), a forma e a organização dos conselhos operários "nascem da prática da luta de classes" (PANNEKOEK, 2009, p. 2). Portanto, a ideia de conselho é germinada no chão das fábricas, pelos operários, como estratégia de luta pela emancipação da classe operária. Assim, a sociedade não é um corpo estranho que busca se inserir nos conselhos operários. Para Pannekoek (2009, p. 3),

> a sociedade surge à luz do dia transparente e conhecível; a estrutura do processo social do trabalho não mais se encontra dissimulada aos olhos do homem, cujo olhar abarca a produção na sua totalidade; é isso que se torna necessário à sua vida, à sua existência. [...] A sociedade passa a estar nas mãos do homem; ele age sobre ela, e por isso compreende a sua natureza essencial. É assim que o mundo dos conselhos operários opera a transformação do espírito.

Nesta perspectiva, na composição dos conselhos operários, segundo Pannekoek (2009, p. 3),

---

produção (fábricas, repartições, oficinas, grupos), capaz de permitir aos trabalhadores o direto exercício de um papel de direção, tanto no sistema econômico como no político" (BOBBIO *et al.*, 2002, p. 235).

> estão os grupos naturais, os operários que trabalham juntos, o pessoal duma empresa, que agem na qualidade de unidade e designam os seus delegados. Estes grupos podem encontrar no seu próprio seio representantes efetivo e porta-vozes, uma vez que possuem interesses comuns e que fazem parte dum todo na práxis da vida quotidiana. A democracia completa realiza-se na igualdade de direito de todos aqueles que participam no trabalho.

Por outro lado, no regime representativo parlamentar inserido no tronco dos velhos Estados absolutistas, a política está separada da economia, e, de acordo com Bobbio *et al.* (2002, p. 235), "deixou sobreviver consigo órgãos não representativos e relativamente autônomos, os quais, desenvolvidos anteriormente na instituição parlamentar, continuam a fazer parte essencial do aparelho estatal, como o exército, a magistratura e a burocracia". Nos conselhos operários, a política

> desaparece porque desaparece a própria política, cedendo o lugar a economia socializada. A vida e o trabalho dos conselhos, formados a animados pelos operários, órgãos da sua cooperação, consistem na gestão prática da sociedade, orientada pelo conhecimento, pelo estudo permanente e por uma atenção firme (PANNEKOEK, 2009, p. 4).

Neste sentido, nos conselhos operários, as medidas "são tomadas num processo de trocas constantes, por deliberação no seio dos conselhos e discussão nos grupos e locais de trabalho através de ações nesses mesmos locais de trabalho e de decisões tomadas nos conselhos" (PANNEKOEK, 2009, p. 4). Os conselheiros delegados, oriundos da própria classe operária e escolhidos pelos operários, buscam "transmitir as opiniões, as intenções, a vontade dos grupos de trabalho, ou seja, são porta-vozes das opiniões que prevaleceram" (PANNEKOEK, 2009 p. 2). E os mandatos de conselheiros podem ser revogados a qualquer momento, tendo em vista que o poder de deliberar é conferido à base operária. Na perspectiva "do sistema representativo é inteiramente distinta da proibição de mandato autoritário, cuja consequência é a irrevogabilidade do cargo durante toda a duração da legislatura" (BOBBIO *et al.*, 2002, p. 325).

Esta é uma das razões pelo qual os conselhos operários, na visão de Pannekoek (2009, p. 4), não constitui um órgão de governo, e "mesmo os conselhos mais centralizados não possuem um caráter governamental, pois não detêm qualquer instrumento capaz de impor a sua vontade às massas; não possuem órgãos de poder. Todo o poder social pertence aos próprios trabalhadores" (2009, p. 4).

Entretanto, na perspectiva capitalista democrática, “o deputado, para conservar a fidelidade dos seus mandantes, pode dignar-se falhar-lhes e expor-lhes a sua linha de conduta, mas fá-lo enquanto senhor dos seus próprios atos” (PANNEKOEK, 2009, p. 2).

Na primeira situação (conselhos operários), há uma relação direta: o delegado ou conselheiro participa das discussões de um grupo, e se torna imediatamente porta-voz das opiniões que prevaleceram; já na segunda situação (parlamentar), “é ele o especialista em matéria política, em matéria legislativa, e não pode deixar-se guiar por diretivas de pessoas ignorantes” (PANNEKOEK, 2009, p. 2).

Na organização dos conselhos operários,

> o domínio dos delegados sobre os seus mandantes desaparece, uma vez que desapareceu também a própria base deste domínio, a divisão de tarefas. Nessa altura, a organização social do trabalho obriga cada operário a dedicar toda a sua atenção à causa comum, à totalidade da produção. Tal como anteriormente, a produção daquilo que é necessário à vida como base da própria vida, ocupa inteiramente o espírito. [...] a vida e a produção só podem ser asseguradas na colaboração entre companheiros através do trabalho coletivo. Este trabalho coletivo domina assim o pensamento de cada um. A consciência da comunidade constitui o fundo e a base de todo e qualquer sentimento, de todo e qualquer pensamento. (PANNEKOEK, 2009, p. 3)

Sem a divisão de classes, isto é sem a necessidade de conservar as massas exploradas sob tutela da classe dominante por meio do Estado capitalista; as decisões e execuções a serem tomadas no âmbito da nova organização social encontram-se intimamente ligadas, tendo em vista o caráter orgânico dos conselheiros (delegados) com o processo de produção, ou seja, não há separação entre a política e a economia. Neste sentido, segundo Pannekoek (2009, p. 4),

> o que se conserva é a administração, que é uma espécie de trabalho como tantas outras, tarefas dum tipo específico de trabalhadores; aquilo que substitui o governo é o espirito de vida da organização, a discussão constante entre os operários, que pensam em comum na sua causa comum. O que impõe o cumprimento das decisões dos conselhos é a autoridade moral destes. E numa sociedade deste tipo a autoridade moral possui uma força bem mais rigorosa que as ordens ou a coação dum governo.

Ao desaparecer a necessidade de a classe dirigente conservar as massas exploradas, muda a relação entre decisão e execução: “aqueles que executam o trabalho decidem, e aquilo que decidem em comum, põe-no em prática em comum. Quando se trata de grandes massas, serão os conselhos os seus órgãos de decisão” (PANNEKOEK, 2009, p. 4).

Na nova forma de democracia denominada por Marx “autogoverno dos produtores”, conforme Martorano (2011, p. 49) os conselhos foram,

> a principal forma política de caráter popular encontrada pelos trabalhadores na tentativa de construir uma nova democracia ao longo do século 20. Em parte, esse fato pode ser explicado porque os conselhos operários – a exemplo da Comuna de Paris e dos Sovietes em 1905 e 1917 –, foram fruto da própria luta dos trabalhadores e não uma previa invenção de seus líderes políticos ou de intelectuais socialistas. Dessa forma, o movimento operário e socialista coloca na prática a questão da *forma* do novo Estado e do novo regime político (grifo do autor).

Com a revolução soviética, os conselhos operários, de caráter revolucionário, “foram dando lugar a congêneres mais bem-comportados, que passaram a atuar essencialmente como órgãos auxiliares na definição e controle das políticas públicas” (PINTO, 2008, p. 154). Segundo Bobbio *et al.* (2002, p. 237), a “única situação de institucionalização dos Conselhos Operários depois da fase de ‘dualismo de poderes’ em que se traduzira a sua função de órgãos de representação política e de Governo local”.

No entanto, a experiência desses conselhos guarda alguns limites, como bem observam Bobbio *et al.* (2002, p. 238):

> Se os Conselhos operários constituíram a referência essencial na definição de uma estratégia revolucionária alternativa da concepção institucional dos partidos social-democráticos, onde se via o insurgir espontâneo de um antagonismo operário que afrontava diretamente a questão do poder capitalista, a absolutização desta sua eficácia levou às críticas da esquerda tanto contra a concepção social-democrática como contra a concepção leninista da organização.

O pensamento liberal apropriou-se e ressignificou a ideia de conselho dando-lhe outro significado. O parlamento passou a ser estratégia principal de participação, tornando-se uma das principais características da democracia representativa parlamentar.

Conforme Gohn (2003), os conselhos socialistas ou as experiências revolucionárias do velho mundo da primeira metade do século XX ocorreram na esfera da produção, cujo mote principal era demolir o Estado capitalista e a organização, a produção, as experiências dos conselhos norte-americanos, que combinam democracia direta com princípios da representação por intermédio de delegados ganharam força. Sobretudo na esfera do consumo de bens, serviços e equipamentos coletivos públicos. Para a autora, “são organismos de pressão da sociedade civil e atuam como lobbies de pressão, ou como estruturas auxiliares da administração pública” (GOHN, 2003, p. 70).

3.1 Os conselhos no Brasil

No Brasil, a possibilidade de ampliar a participação direta da sociedade na gestão da administração pública fez surgir uma nova institucionalidade moldada na ideia de conselhos, presente nos discursos em diferentes setores da sociedade e do governo. Os diversos conselhos criados distinguem-se entre eles, além do setor, pela concepção, composição e, especialmente, pela relação que estabelecem entre o Estado e a sociedade civil. Para Gohn (2003, p. 70) havia três tipos de conselhos no cenário brasileiro do século XX:

> Os criados pelo próprio poder público *Executivo*, para mediar suas relações com os movimentos e com as organizações populares; os *populares*, construídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil em suas relações de negociações com o poder público; e os *institucionalizados*, com possibilidade de participar da gestão dos negócios públicos criados por leis originárias do poder Legislativo, surgidos após pressões e demandas da sociedade civil (grifos inseridos).

Após a promulgação da CF/1988, (BRASIL, 1988), os conselhos populares e os institucionalizados vêm se popularizando, ainda que se diferenciem tanto no modo de intervenção do Estado quanto na relação entre Estado e sociedade civil. Os primeiros são constituídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil, portanto, não governamentais, ou seja, um meio que a sociedade utiliza para levar suas reivindicações até o governo. Os segundos, de constituição mista ou paritária, inseridos na própria estrutura de governo, atuam como interlocutores entre governo e sociedade civil organizada, e em tese, têm a possibilidade de participar mais diretamente da gestão dos negócios públicos. Ambos valem-se da capacidade mobilizadora da sociedade civil para o atendimento de suas reivindicações.

Observou-se nas leis orgânicas municipais das capitais brasileira que, no geral, os conselhos municipais criados após 1988 são compostos, paritariamente, de representantes do poder executivo municipal e representantes da sociedade civil organizada, e são constituídos com a finalidade de auxiliar a administração pública na orientação, planejamento, interpretação e decisão da matéria de sua competência, formulação e aplicação de políticas e fiscalização das ações governamentais. Há uma variação tanto no número quanto em setores da administração pública em que os conselhos municipais devem atuar. Portanto, não há um padrão de organização dos conselhos municipais das capitais, salvo os que foram implantados nos últimos anos, decorrente de ementas, seguindo a ordem federal, como é o caso dos

conselhos municipais de acompanhamento e controle social do Fundeb e o de Alimentação Escolar. A lei orgânica municipal das capitais, quando não cria os conselhos municipais, indica sua criação, determinando prazo e estabelecendo prioridades para a sua implementação.

O estudo das 26 leis orgânicas municipais referentes às capitais brasileiras identificou 220 conselhos municipais nos diferentes setores da administração pública, perfazendo uma média de 8 conselhos por capital. Os conselhos municipais identificados nas leis orgânicas das capitais foram: saúde (81%), educação (73%), meio ambiente (54%), transportes (46%), defesa do direito da criança e adolescente (42%), cultura (42%), escola (31%), desporto/esporte (27%), direito da mulher (23%) e a assistência social (23%).

Além desses, foram identificados em 77% das capitais, conselhos municipais que dizem respeito à administração direta: administração, administração e remuneração de pessoal, contribuintes, desenvolvimento estratégico, planejamento, plano diretor urbano, superior do município, tarifário, consultivo do município, controle e aplicação das políticas públicas do município.

Um detalhe interessante é que, para atender ao dever constitucional de organizarem seus sistemas de saúde, bem como o de educação no âmbito municipal, a totalidade das capitais brasileiras criaram conselhos municipais de saúde e o de educação. Dentre os CMEs, 33% foram criados de imediato pelas referidas leis orgânicas, e os outros 57% são mencionados nessas leis como uma possibilidade futura, à medida que se organiza na esfera municipal educação escolar.

Neste estudo, não se preocupou em saber se os conselhos municipais anunciados pelas leis orgânicas municipais estão em funcionamento; tentou-se identificar, no enunciado das leis, os mecanismos que podem viabilizar a participação popular na administração pública municipal. No entanto, reconhece-se, como Gohn (2003), que o enunciado sobre a participação popular nos instrumentos legais nem sempre garante por si só a ocupação dos espaços políticos na administração local, pois, em alguns casos, esses procedimentos não passam de mecanismos para ocultar uma prática autoritária e centralizadora dos governos.

O enunciado da lei sobre organização dos conselhos municipais nos vários setores da administração pública municipal abre a possibilidade da participação popular nas administrações públicas municipais. Deixa de ser uma opção momentânea dos gestores municipais, constituindo uma determinação imperativa que rege o município. Desse modo, a não organização dos mecanismos de participação direta da sociedade viola a norma jurídica e compromete a soberania popular.

Por essa razão, o enunciado da lei permite falar de avanços do aparato jurídico. Entretanto, não se pode perder de vista a vigilância e há que se questionar se o fato de constar no texto da norma jurídica poderia conferir uma percepção falsa em relação à sua efetividade, pois cria-se um fetiche no campo simbólico que se constitui abstratamente como onipresente e, na verdade, ele não está em lugar nenhum.

Questiona-se ainda se o enunciado pela lei, por si só, antes de ser um avanço, não representa uma forma estratégica do reconhecimento de um discurso, e dessa forma ser suficiente para resolver os problemas das relações de poder.

Há um permanente desafio na implantação e na implementação da lei, que pode ser utilizada como uma estrutura puramente legitimadora, sem efetividade alguma, servindo apenas "para ocultar uma prática autoritária e centralizadora dos governos" (GOHN, 2003). Portanto, é imprescindível que se relativizem os avanços jurídicos alcançados apenas pela formulação das leis, pois ela necessariamente não garante de antemão um resultado positivo.

3.2 O conselho municipal de educação no Brasil após a promulgação da CF/1988

As experiências dos CMEs são relativamente novas, e, no plano formal, eles aparecem regulamentados em dezenas de leis municipais por todo o país, sobretudo, depois da edição da CF/1988 (BRASIL, 1988), ainda que ela não mencione os Conselhos Municipais de Educação, assim como a LDB/1996 (BRASIL, 1996). Ambas, no entanto, apresentam elementos fundamentais que induzem a existência desses conselhos no âmbito municipal, especialmente, quando se trata das incumbências dos municípios no SME. Ainda é possível verificar certa indução nesse sentido em algumas leis de âmbito nacional como, por exemplo as leis de nº 9.424/1996, que cria o Fundef (BRASIL, 1996), 10.172/2011, de aprovação do PNE (BRASIL, 2011) e 11.494/2007, de criação do Fundeb (BRASIL, 2009).

No capítulo anterior, foi possível verificar que a CF/1988 estabelece um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os entes federativos, com o qual, abre-se a possibilidade para que os municípios organizem seus sistemas próprios de ensino com base nos princípios democráticos da participação popular. Cabe ao mesmo sistema de ensino organizar e manter seus órgãos executivos e normativos e suas instituições de ensino, além de estabelecer normas complementares para os seus sistemas.

Segundo Cury (2006), a criação dos CMEs deve-se a três fatores: a) à tradição brasileira que confere aos conselhos de educação os atos normativos do sistema de ensino; b)

por analogia ou simetria à estrutura do sistema de ensino de âmbito federal, que prevê o Conselho Nacional de Educação com funções normativas, de supervisão e atividade permanente, criado por lei[47]; e c) relacionado à intensificação dos debates sobre a democratização do ensino e ao processo de institucionalização de sistemas Municipais de Ensino, previstos pela primeira vez na Constituição Federal de 1988 (art. 211, *caput*) e LDB de 1996 (art. 8º, *caput*), à medida que cresce a participação dos municípios na oferta do ensino regular. Pode-se então dizer que a sua criação, conforme explicita Azevedo (2011) se beneficia de uma cultura da tradição de conselhos de educação no Brasil.

Somado a esses fatores, cresce no Brasil o desejo histórico de participação direta da sociedade civil nas definições das políticas públicas de educação, assegurada pelo art. 14 da LDB/1996 (BRASIL, 1996) que prevê a participação tanto de profissionais da educação quanto da comunidade escolar, como um dos princípios indispensáveis dos sistemas de ensino. Portanto, a combinação desses fatores tem contribuído para a expansão de CMEs por todo território nacional.

Dentre as inúmeras definições encontradas na literatura referentes aos CMEs, optou-se neste estudo, pelo entendimento de Cury (2006, p. 53), segundo o qual "situam-se como órgãos de deliberação coletiva na estrutura de gestão dos sistemas de ensino", chamado a responder tanto pela democratização da gestão da educação no município quanto pela normatização do sistema municipal de ensino. Independentemente da perspectiva de atuação do CME, cabem aos municípios, de posse da sua autonomia federativa, conferida pela Constituição, a decisão de criar, por meio de leis municipais, os CMEs.

Vale ressaltar que, no Brasil, somente com a CF/1988, posteriormente pela LDB/1996, as experiências dos CMEs como órgãos normativos dos respectivos sistemas de ensino começaram a constituir uma realidade brasileira. Tendo em vista o modelo dualista de federalismo praticado no Brasil, a competência de estabelecer normas para os sistemas de ensino era um dispositivo atribuído a União e aos estados/Distrito Federal[48], situação que permaneceu até a edição CF de 1988. No modelo atual, os municípios são considerados entes

[47] Art. 9º A União incumbir-se-á de: § 1º "Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei" (LDB nº 9.698/1996; BRASIL, 1996)

[48] Art. 170 – "A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios. Parágrafo único – O sistema federal de ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o País nos estritos limites das deficiências locais. Art. 171 – Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino. Parágrafo único – Para o desenvolvimento desses sistemas a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional" (BRASIL, 1946).

federados autônomos, com competência para organizarem, em regime de colaboração, o seu sistema próprio de ensino.

Portanto, as experiências dos CMEs são recentes, considerando as experiências dos conselhos estaduais de Educação, criados a partir da década de 1961, assim como do Conselho Nacional de Educação, embora este último tenha passado por várias modificações, desde a década de 1934 até ser regulamentado em 1995. Segundo Bordignon (2009, p. 54) a ideia de conselho de educação vem desde o Império, mas somente em 1911, foi criado o primeiro Conselho Superior de Ensino, em 1925 denominado Conselho Nacional de Ensino, e em 1931, chamado de Conselho Nacional de Educação e, em 1962, de Conselho Federal de Educação. Após a promulgação da CF de 1988, o conselho passou a ser denominado, em 1994, e depois em 1995, pela lei nº 9.131/1995 (BRASIL, 1995) de Conselho Nacional de Educação, denominação que figura até os dias atuais.

No entanto, antes mesmo desse movimento, algumas experiências de conselhos de educação existiram no Brasil, conforme mostra Bordignon (2009, p. 57-58):

> Em 1925, Anísio Teixeira, inspirado na experiência americana, foi autor da proposta de criação de conselhos municipais na Bahia, proposta que, embora contemplada em lei estadual, não chegou a ser implantada. Em 1936, inspirado na Constituição de 1934, o município de Candelária (RS) criou, pelo Decreto n. 1, de 05 de agosto, seu Conselho Municipal de Educação, "de caráter consultivo, a tudo que se relacione com o ensino público no município". Em 1958, o município de Novo Hamburgo (RS) também criou seu Conselho Municipal de Educação.

No âmbito das capitais brasileiras, os documentos legais comprovam que, em algumas delas (nove) foram criados CMEs nas décadas de 1960 a 1980: Vitória, em 1965, São Luís, em 1966, Recife, em 1971, João Pessoa, em 1974, Salvador, em 1981, Curitiba, em 1985, Rio de Janeiro, em 1986, São Paulo, e Aracaju, em 1988.

No período em que foram criados estes CMEs, havia ocorrido o golpe militar, em 1964, instalando, sob o comando do Exército, regime ditatorial militar e centralizado. Segundo Germano (2005, p. 55),

> no Brasil, a partir de 1964, o Estado caracteriza-se pelo elevado grau de autoritarismo e violência. Além disso, pela manutenção de uma aparência democrático-representativa, uma vez que o Congresso não foi fechado definitivamente (embora tenha sido mutilado) e o Judiciário continuou a funcionar, ainda que como apêndice do Executivo. O autoritarismo traduz-se, igualmente, pela tentativa de controlar e sufocar amplos setores da sociedade civil, intervindo em sindicatos, reprimindo e fechando instituições

> representativas de trabalhadores e estudantes, extinguindo partidos políticos, bem como pela exclusão do setor popular e dos seus aliados da arena política.

Esse período foi orquestrado por atos institucionais (AIs), instrumentos de força e de repressão utilizados pelo regime militar para imprimir o modo ditatorial de governar. Conforme analisa Germano (2005, p. 57), o AI-1 marca "o começo da 'montagem' institucional da ditadura", ou seja, a medida que se ampliava e se fortalecia o poder do executivo, os aparelhos de representação democrática sofriam com retaliações e esvaziamento. O Congresso Nacional e o poder judiciário, por exemplo, passaram a ser controlados pelo poder executivo. Além disso, o AI foi utilizado para coibir toda e qualquer forma de manifestação, considerada pelo governo a época, subversiva. De acordo com Germano (2005, p. 57) a "ampliação do espaço de ação do Executivo, por sua vez, confirma, desde a primeira hora, o caráter autoritário do Regime".

No final da década de 1970 e começo da de 1980 a ditadura militar começou a ruir tanto por conta das pressões internas desencadeadas por diferentes setores da sociedade como por pressões externas. As eleições de 1974 para o parlamento marcaram a primeira derrota da ditadura militar desde o golpe em 1964 (GERMANO, 2005).

Este estudo, não tem o objetivo de verificar ou analisar o funcionamento dos CMEs criados no período do regime da ditadura militar, mas presume-se que o cenário imposto pelo regime e pela repressão política a toda e qualquer iniciativa de participação popular, somada aos limites da falta de autonomia federativa dos seus respectivos municípios, limitava a atuação técnica dos CMEs, reduzindo-os a uma assessoria especializada em educação do poder executivo, uma vez que era composto basicamente por pessoas de reconhecido notório saber, como se verá no capítulo seguinte. Em certa medida, os CMEs seguiam o mesmo modelo do Conselho Federal e dos conselhos estaduais da época. Neste sentido, segundo Saviani (2007, p. 227), na década de 1960, especialmente, depois da edição da primeira LDB, de 1961,

> o Conselho acabou sendo definido como um órgão deliberativo, mas inteiramente dependente do Executivo, ficando, inclusive, suas decisões na dependência, para entrar em vigor, da homologação do MEC, no caso do Conselho Federal, e dos secretários estaduais de Educação, no caso dos Conselhos Estaduais. Na prática, portanto, os Conselhos de Educação reduziam-se a órgão de assessoria do representante do Executivo.

Em 1971, parte das atribuições dos Conselhos Estaduais de Educação poderia ser delegadas aos CMEs, conforme estabelecia a Lei nº 5.692, art. 71: "Os Conselhos Estaduais de Educação poderão delegar parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que se organizem nos Municípios onde haja condições para tanto" (BRASIL, 1971).

Somente após 1988, os municípios brasileiros passaram a dispor das condições legais necessárias para abrir o processo de institucionalização dos conselhos municipais de educação, sustentado em dois planos: descentralização político-administrativo, e democratização do Estado. Ambos encontram guarita na CF de 1988 (BRASIL, 1988) e respectivamente na LDB de 1996 (BRASIL, 1996), se antes suas funções eram limitadas pelo CEE, os CMEs encontraram, novo ordenamento legal, respaldo para ampliar seu campo de atuação. Nos municípios que instituíram os seus sistemas próprio de ensino, os CMEs passaram a constituir os seus órgãos normativos.

Com o novo ordenamento jurídico, os CMEs passaram a atuar em dois aspectos centrais que se fundem no exercício de suas funções: como órgão colegiado normativo e participação direta do seu respectivo sistema de ensino. Segundo Cury (2006, p. 41)

> um Conselho de Educação é, antes de tudo, um órgão público voltado para garantir, na sua especificidade, um direito constitucional da cidadania [...] órgão colegiado, formado por membros que se reúnem em uma colegialidade, horizontalmente organizada. Sob coordenação não hierárquica, todos os membros se situam no mesmo plano concorrendo, dentro da pluralidade própria de um Conselho, para a formação de uma vontade majoritária ou consensual do órgão.

A experiência do pesquisador junto a UNCME permitiu-lhe observar que, nos municípios em que existem gestores com perfil democrático, abre-se a possibilidade de ampliar os espaços de diálogo com a população com a criação do CME. Nos municípios com gestores que não têm perfil democrático, essa possibilidade torna-se mais remota, sobretudo se há ausência de movimentos locais de reinvindicação do CME. Para Guimarães (2009, p. 58), "não há impedimentos à constituição de um Conselho Municipal, mesmo naqueles Municípios que não criaram o seu respectivo sistema de ensino".

A literatura investigada indica que os CMEs se encontram em processo de construção de uma identidade que melhor explique o seu papel no atual contexto político da sociedade brasileira. Nas diferentes abordagens, há um ponto em comum entre eles: os CMEs são órgãos de Estado, inseridos na estrutura do SME, para tornar presente a expressão da vontade da sociedade na formulação das políticas educacionais ALVES (2011); MORESCHI (2010);

MOURA (2010); LORD (2005); OLIVEIRA (2008); BETLINSKI (2006) e BORDIGNON (2004).

É conveniente refletir sobre o lugar que os conselhos de educação, de modo geral, ocupam na estrutura de poderes no sistema político brasileiro. De acordo com Saviani (2000, p. 226-227), a questão do conselho de educação constitui o problema central da organização da educação como sistema de ensino,

> O Conselho, de fato, desempenha funções que, analogamente ao que ocorre no sistema político, correspondem às funções dos Poderes Legislativo e Judiciário. Assim, o conselho, enquanto órgão normativo, exerce função legislativa, interpretando e complementando a legislação educacional por meio das normas que estabelece e que obrigam a todos que operam sob sua jurisdição, isto é, no âmbito do sistema de ensino do qual ele é o órgão normativo. Além disso, enquanto órgão que julga e decide seja sobre as infrações cometidas em desrespeito às normas em vigor; seja sobre as pendencias que venham a ocorrer no funcionamento do sistema; seja, ainda, como instancia última de recurso par dirimir controvérsias, o Conselho exerce as funções equivalentes àquelas do Poder Judiciário o campo da educação. Ora, em assim sendo, do mesmo modo como no sistema político para o bom cumprimento de suas funções, os três Poderes, o Executivo o Legislativo e o Judiciário, são concebidos como autônomos entre si, também no âmbito do sistema de ensino o Conselho necessita gozar de autonomia em relação ao Executivo.

Optou-se por manter a longa citação de Saviani, para não perder a ideia do autor, segundo a qual, o conselho no campo da educação, ocupa funções análogas aos poderes legislativo e judiciário, e da mesma forma, necessita gozar de autonomia para que possa desempenhar suas funções, e para que dela se possa extrair conclusões. A nossa experiência na UNCME mostrou que os CMEs ainda precisam se constituir como órgão colegiado autônomo para que possam desempenhar suas funções no sistema de ensino. Na maioria das vezes, os atos deliberativos dos CMEs ainda devem ser homologados pelo respectivo Executivo local.

A despeito da crescente expansão dos CMEs por todo território nacional, não há por certo legislações específicas tanto nacionais quanto estaduais, que orientem a sua organização. Para estudiosos como Pinto (2008), Bordignon (2009) e Guimarães (2009), nem a CF/1988 e nem mesmo a LDB/1996 trataram diretamente dos CMEs. Esta última considerou-os tão somente órgãos normativos dos sistemas de ensino. Cabe ainda destacar que nem mesmo foram tratados os conselhos estaduais de educação, órgãos colegiados consolidados na estrutura dos sistemas estaduais desde 1961.

No entanto, observa-se que a organização, assim como a atuação dos CMEs, têm recebido algum tipo de influência do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social (CMACS), exigência legal, no início, a partir de 1997 com a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Profissional do Magistério – Fundef (BRASIL, 1996b)que, posteriormente, foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Profissional da Educação – Fundeb (BRASIL, 2007). Conforme o próprio nome sugere, o Fundeb é um fundo estadual, no qual estados e municípios separam parte dos recursos vinculados à educação para que sejam destinados à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores da educação, incluindo sua condigna remuneração, observado o disposto na lei (BRASIL, 2007).

A Lei que regulamenta o Fundeb, assim como foi no caso do Fundef, estabelece ainda que devem ser criados pelos respectivos governos, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios um conselho para acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos fundos. Portanto, diferentemente dos CMEs, os conselhos do Fundeb é uma exigência legal, para o repasse de recursos para a manutenção de desenvolvimento da educação básica.

Os CMACS, criados por legislações especificas no âmbito dos respectivos governos, devem ser compostos por representantes do poder executivo, trabalhadores da educação e usuários da educação. Nos municípios esses conselhos obedecem a seguinte composição: poder executivo municipal, dos quais pelo menos um representante da secretaria municipal de educação ou órgão educacional equivalente, professores da educação básica pública, diretores das escolas básicas públicas, servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas, pais de alunos da educação básica pública, estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas (BRASIL, 2007). Podem ainda os CMACS "quando houver, 1 (um) representante do respectivo Conselho Municipal de Educação e 1 (um) representante do Conselho Tutelar" (BRASIL, 2007).

Destacam-se dois pontos na presente lei, considerados por muitos um passo positivo na direção do fortalecimento das instâncias de acompanhamento e controle social na educação. O primeiro, refere-se à flexibilização do processo de acompanhamento e controle social para que possa ser realizado pelos CMEs, flexibilização somente permitida aos municípios, pela criação, nos CMEs, de uma câmara específica para atender a tais objetivos,

inclusive, com competência deliberativa e terminativa[49]. O segundo ponto, diz respeito aos dispositivos que impedem integrar os conselhos pessoas que guardam algum tipo de proximidade com o poder executivo, tais como: cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até terceiro grau, do prefeito e do vice-prefeito, e dos secretários municipais, tesoureiro, contador ou funcionários de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do fundo, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins, até terceiro grau, desses profissionais, estudantes que não sejam emancipados, pais de alunos que: exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo poder executivo gestor dos recursos ou prestem serviços terceirizados, no âmbito dos poderes executivos em que atuam os respectivos conselhos (BRASIL, 2007).

Com a leitura dos documentos legais das capitais, pode-se presumir que a ideia de dar início ao processo de institucionalização dos CMEs foi preterida, em razão da obrigatoriedade de implantar o conselho de acompanhamento e controle social do Fundef. Ainda na presidência da UNCME, este pesquisador deparou-se várias vezes com gestores municipais que questionavam os motivos pelos quais deveriam ser criados os CMEs, uma vez que já havia outros conselhos no município, na educação, incluindo o conselho de acompanhamento e controle social.

Na época da discussão da lei que regulamentou o Fundeb, surgiram vários argumentos a favor e contra a ideia de que a função de acompanhamento e controle social do fundo deveria ser da competência dos CME. Dentre os defensores, havia aqueles cujo argumento era o de reduzir o número de conselhos nos municípios, especialmente, na educação, com a justificativa de que eram compostos basicamente pelos mesmos conselheiros, e, na pior das hipóteses, eram preenchidos pelas mesmas pessoas. Para os contrários, a função não caberia aos CME, tendo em vista a natureza dos conselhos de educação que, tradicionalmente, respondem pelas funções normativa e deliberativa dos seus respectivos sistemas de ensino.

Para a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME/Nacional), não se trata de reduzir o número de conselhos, mas de ampliar o entendimento acerca do acompanhamento e controle social praticado, até então, pelas políticas de fundo, ou seja,

[49] Art. 37. "Os Municípios poderão integrar, nos termos da legislação local específica e desta Lei, o Conselho do Fundo ao Conselho Municipal de Educação, instituindo câmara específica para o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, observado o disposto no inciso IV do § 1º, 2º, 3º, 4º e 5º do art. 24 desta Lei" (BRASIL, 2007).

apenas na perspectiva de acompanhamento e controle da distribuição, transferência e aplicação dos recursos dos fundos. Na época, pressupunha-se que a criação de vários conselhos na educação fragmentava e fragilizava o processo de acompanhamento e controle social da educação.

A criação dos conselhos municipais de acompanhamento e controle social paralelamente aos CMEs gera, consequentemente, dois fenômenos simultâneos, que Pinto (2009, p. 157) classificou de "dialética perversa", de um lado o esvaziamento dos conselhos de educação e, de outro, a criação de vários conselhos no setor da educação. Para o autor,

> a grande quantidade de conselhos é, em essência, sintoma de sua fraqueza, pois eles não decidem sobre o que fato interessa, a saber, qual será o valor mínimo aplicado por aluno no Brasil para garantir a redução das desigualdades regionais e um ensino com padrão mínimo de qualidade como determina a CF.

Como uma visão mais ampla das políticas de controle social de educação, a UNCME Nacional buscou, por meio de documentos públicos aprovados nos seus encontros nacionais promovidos em 2005 e 2006, o reconhecimento da competência dos CMEs em relação ao acompanhamento e controle social do fundo. Para a entidade, no tocante à fiscalização, o entendimento era de a,

> aplicação de recursos públicos e aqueles oriundos dos convênios, doações e outros destinados aos setores públicos e privados da educação, inclusive as verbas de fundos federais, estaduais e municipais, assumindo o Acompanhamento e o Controle Social do FUNDEB e de Valorização do Magistério (UNCME, 2005).

Na ocasião do debate no Congresso Nacional da Proposta de Emenda Constitucional 415/2005 (BRASIL, 2005) sobre a proposta de criação do novo Fundo, o Fundeb, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) assinou com a UNCME, em 21 de novembro de 2005, um documento endereçado à Câmara dos Deputados do Congresso Nacional, apresentando uma proposta visando aprimorar o processo de controle social do novo fundo. O texto propõe o art. 17,

> O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundeb serão exercidos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por câmaras especificamente criadas para este fim, junto aos seus respectivos conselhos de educação (UNDIME/UNCME, 2007).

Em outro momento, a UNCME fez um posicionamento institucional à Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006), que tratava da regulamentação do Fundeb especificamente em defesa do artigo 37[50]. Na ocasião, o referido artigo 37 abriu a possibilidade de instituir câmara de acompanhamento e controle social no CME que estava sendo ameaçada de ser retirada da proposta final do Fundeb.

Não se tratava apenas de fortalecer e ampliar o campo de atuação dos CMEs, mas de resgatar o entendimento de vontade social análogo ao de vontade coletiva e contrário ao conceito de vontade de todos, como expresso por Rousseau na defesa do contrato social: "na medida em que a primeira expressa o interesse comum e não, como a segunda, a simples soma dos muitos interesses particulares ou privados" (COUTINHO, 2007, p. 226). O autor assim se expressa:

> Não tem como ponto de partida e de chegada a proteção dos interesses privados dos contratantes, ao contrário, agora legitimo – se manifesta na criação de uma vontade geral, que como base o interesse comum e é o pressuposto subjetivo da soberania popular. Através de tal contrato, o povo se constitui como povo, gestando-se assim como sujeito coletivo (COUTINHO, 2007, p. 230).

A posição contrato social de Rousseau está organicamente articulada com a ideia de democracia (COUTINHO, 2007). Na perspectiva democrática, exige-se um novo tipo controle, que segundo Bobbio *et al.* (2002, p. 323), "não pode acontecer senão nos próprios lugares da produção e é exercido não pelo cidadão abstrato da democracia formal mas pelo cidadão trabalhador". Portanto, a ideia clássica de controle social "radica nos princípios do contrato social" (BORDIGNON, 2007, p. 2). Segundo o autor,

> o controle social é inerente ao regime democrático. É a cidadania exercendo seu poder, por meio das instâncias da democracia participativa. Neste sentido, pode-se dizer que o controle social ultrapassa a simples fiscalização, pela sociedade, da aplicação de recursos públicos pelo governo. O controle social abrange a participação dos cidadãos na definição das políticas públicas que, por sua vez, orientam onde e como aplicar os recursos públicos (BORDIGNON, 2007, p. 2).

Resgatando os postulados de Pannekoek (2009) pode-se dizer que, ao estabelecer que o processo de acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transparência e a aplicação dos recursos do fundo seja realizado por conselhos específicos para esses fins que

[50] Teor do art. 37: "Os Municípios poderão integrar, nos termos da legislação local específica, o Conselho do Fundo ao Conselho Municipal de Educação, instituindo câmara específica para o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo" (BRASIL, 2006).

não os CMEs, há um nítido esforço de separar a política da economia. Deve-se ter em vista o entendimento de que os CMEs devem atuar sobretudo no campo de definições das políticas educacionais no âmbito dos municípios.

Pode-se então entender que os conselhos de educação devem assumir, em todo processo de institucionalização, tanto na composição quanto no exercício de suas funções, expressões que traduzam e legitimem o interesse comum, a vontade coletiva. Neste sentido, constituem uma instância fundamental no processo de acompanhamento e controle social da educação, sobretudo, para o processo de democratização da gestão da educação. O acompanhamento e controle social

> é um conceito que não se confunde com o significado corrente de fiscalização. O controle social assume o significado de ação dos cidadãos sobre e com o governo. [...], ou seja, se refere ao exercício da cidadania, à garantia dos direitos sociais, à participação na definição das políticas públicas e à vigilância sobre o governo, tendo como horizonte o interesse coletivo. (BORDIGNON, 2007, p. 1).

Apesar dos esforços da UNCME, a Lei nº 11.494 aprovada em 2007 (BRASIL, 2007) somente abriu, para os municípios, a possibilidade de instituir a câmara de acompanhamento e controle social apenas no âmbito municipal. Mesmo assim, a ideia não recebeu a atenção devida do setor ligado ao Ministério de Educação e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que coordenam o Fundo que tem como objetivo orientar a organização do colegiado, pois a lei menciona a possibilidade de instituição de uma câmara no conselho municipal de educação. Note-se, desde que passou a vigorar o Fundeb, que em nenhuma das portarias editadas pelo setor (FNDE) existem orientações ou observações referentes ao artigo 37 que ainda continua em vigor. O CME, nas Portarias editadas pelo FNDE, no máximo aparece como mais um segmento representativo na composição do conselho municipal do Fundeb, como por exemplo, na Portaria nº 481 de 11 de outubro de 2013 (BRASIL, MEC/FNDE), que estabeleceu novos procedimentos e orientações sobre a criação, composição, funcionamento e cadastramentos dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, de âmbito federal, estadual, distrital e municipal:

> § 2º Integrarão, ainda, os Conselhos Municipais do Fundeb, quando houver, 1 (um) representante do respectivo Conselho Municipal de Educação e 1 (um) representante do Conselho Tutelar a que se refere a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, indicados por seus pares.

No capítulo seguinte verificou-se que algumas das capitais brasileiras optaram, com base no art. 37 da lei nº 11.494 de 2007(BRASIL, 2007) por organizar uma câmara específica

nos CMEs para acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transparência e a aplicação dos recursos do fundo. É o caso de: Palmas, Rio Branco, Maceió, Recife, Teresina, e Vitória. No Brasil estima-se que 30% dos CMEs aderiram à ideia de instituir essa câmara[51], portanto, trata-se de um debate ainda em andamento.

Independentemente da abordagem que adotem para analisar os CMEs, no geral, os estudos mostram um quadro contraditório, ou seja, apesar das limitações encontradas, nos conselhos, há a possibilidade de funcionarem como espaço de interlocução política entre a sociedade civil e a sociedade política. Contudo, como uma alternativa de participação popular, conforme Melo (2005), os CMEs têm demonstrado, em suas ações, que contribuem de forma precária para estabelecer um processo de interlocução com a sociedade, em razão dos limites impostos pelo formato de sua organização devido aos limites dos mesmos. Elias (2008), aponta os CMEs como uma alternativa de ampliação da participação da sociedade civil, e Silveira (2009), de modo mais contundente, conclui que o CME de Poços de Caldas, é agente de fortalecimento da democracia deliberativa, possuindo efetividade e autonomia deliberativa.

Cumpre destacar que esses estudos revelam que a participação da sociedade civil se mostra: restrita, funcional e tutelada, em geral, limitada aos segmentos representativos da sociedade que compõem o quadro de conselheiros municipais de educação. Em síntese, os CMEs atuam preferencialmente no campo burocrático (técnico-pedagógico), em detrimento dos aspectos do campo democrático da participação política.

Outras contribuições, igualmente importantes, foram os estudos de vários pesquisadores brasileiros, dentre eles, Souza (2008), Valle (2008), Luce e Farenzena (2008), Gohn (2008), Jacobi (2008), Pinto (2009), Guimarães (2009), Werle (2008), Bordignon (2008; 2009), que identificam conflitos e contradições apresentadas pelos CMEs, ao mesmo tempo que questionam a capacidade desses órgãos colegiados de promoverem intervenções significativas no processo e no produto das políticas nos governos, tendo em vista que devem ser entendidos como arenas de interlocução políticas das "demandas sociais, assegurando assim a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação municipal" (BALSANO; ZANCHET, 2004, p. 9).

Conforme observa Gohn (1994, p. 106), a presença dos conselhos "não garante de imediato a alteração nas formas tradicionais, autoritárias de gestão, para formas mais

[51] Informação verbal, obtida por meio de conversa com a presidente da UNCME em 2012.

democráticas". Sua capacidade de influenciar as arenas públicas de deliberação ainda é embrionária e não condiz com o que foi projetado pela Constituição de 1988.

Estes estudos apontam, ainda, alguns desafios para tornar os conselhos uma realidade para a maioria dos municípios brasileiros, assim como uma arena de interlocução política, uma vez que nos municípios não há tradição organizativo-associativa, e

> os Conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, não falando em nome da comunidade como seus representantes oficiais não atendendo minimamente aos objetivos de ser mecanismo de controle e fiscalização dos negócios públicos (GOHN, 2008, p. 103).

Para Valle (2008, p. 67-68), os conselhos são ainda "instituídos por decreto em vários estados e municípios, de forma autoritária, estabelecendo sua composição, indicando um número elevado de representantes do Executivo em detrimento dos usuários e dos Trabalhadores da Educação".

Já para o pesquisador Jacobi (2008, p. 117), o "processo está permeado pelos condicionantes da cultura política, tanto no Brasil como nos demais países da América Latina, marcados por tradições estadista, centralizadoras, patrimonialistas e, portanto, por padrões de relação clientelistas e de interesses criados entre sociedade e Estado". Conforme se verificou no capítulo II deste estudo, no contexto dos países da América Latina, o debate que apresenta como foco central a descentralização torna-se mais complexo, sobretudo, conforme o entendimento de Comparato (2010, p. 13): "Se há uma constante na História do Brasil, é o regime oligárquico[52]. É sempre uma minoria de ricos e poderosos que comanda, mas com uma diferença grande em relação a outros países, sempre nos apresentamos como não oligarcas".

Assim, não basta reconhecer os CMEs como um importante instrumento de inovações democráticas no campo das políticas públicas, é preciso compreender o processo de institucionalização desses conselhos e examinar até que ponto esse aparelho inserido na estrutura de Estado consegue afirmar-se como órgão de Estado de articulação política das demandas sociais, sobretudo considerando o passado ainda recente de um Brasil-Colônia e da República dos Coronéis, de cunho patrimonialista[53], que mantinha uma relação de dominação do primeiro sobre o segundo expressa em termos de clientelismo e paternalismo.

---

[52] Regime oligárquico é empregado para definir um "governo de poucos" (BOBBIO *et al.*, 2002, p. 834), ou que esteja concentrado nas mãos de pequeno número de indivíduos ou de poucas famílias.

[53] "O patrimonialismo é essa espécie de golpe de Estado permanente pelo qual uma pessoa se apropria da coisa pública, um desvio para vantagem da pessoa de posses e dos lucros ligados à função (pode assumir diversas

Segundo Gohn (2003, p. 107), deve-se ficar atento aos riscos e possíveis armadilhas do uso desse aparelho – conselho –, que, muitas vezes, tem sido utilizado em processos que têm em sua base uma concepção extremamente centralizadora e autoritária.

O conceito de participação política, ainda reconhecido tanto pela sociedade civil como pela sociedade política, no âmbito da coisa pública, tem sido utilizado para os mais distintos fins. Segundo Gohn (2003, p. 107), há vários sentidos da participação, em disputa:

> Controlar a população; cooptar os líderes; criar falsas sequências de reuniões e debates quando tudo já está decidido a priori e só se busca a legitimidade da "base"; transferir responsabilidades sob o argumento de que aquelas parcelas "convocadas a participar também são responsáveis", são as formas mais usuais da participação em seu sentido negativo, com um significado excludente, que busca incluir para neutralizar, para imprimir um sentido novo a uma velha forma de dominação e controle.

No sentido estrito dos termos, a ideia de participação política, segundo o Dicionário de política (2002, p. 888), "são situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política". Conforme Norberto Bobbio *et al.* (2002), a participação política está associada à ideia de tomar parte em alguma coisa, desde a condição de simples espectador, mais ou menos marginal, à de protagonista de destaque, ou seja, o ato do voto, a militância em um partido político, a participação em manifestações, a contribuição para certa agremiação política, o apoio a um determinado candidato no decorrer da campanha eleitoral são algumas das possibilidades que se abrem para a possibilidade de participação.

Para Gohn (2003), a compreensão do processo de participação no plano político, usualmente, está associada ao processo de democratização, que pode ser também utilizada como um discurso mistificador, em busca da mera integração social de indivíduos isolados em processo e que objetiva reiterar os mecanismos de regulação e de normatização da sociedade, resultando em políticas sociais de controle social.

A ideia de participação política, na visão da autora, apresenta várias formas de entendimento e constituem temas abordados por diferentes concepções em diferentes épocas da história política da sociedade brasileira. Segundo Gohn (2003, p. 15), na perspectiva liberal, a participação política

---

formas e, se é particularmente visível na fase dinástica, permanece uma possibilidade permanente nas fases ulteriores, com o presidente da República usurpando os atributos do monarca ou, em outra ordem completamente diferente, o professor que representa 'o pequeno profeta estipendiado pelo Estado', de que fala Weber)" (BOURDIEU, 2005, p. 59).

> busca sempre a constituição de uma ordem social que assegure a liberdade individual, – a participação objetiva o fortalecimento da sociedade civil, não para que esta participe da vida do Estado, mas para fortalecê-la e evitar as ingerências do Estado. A interpretação liberal objetiva sempre reformar a estrutura da democracia representativa e melhorar a qualidade da democracia nos marcos das relações capitalistas.

Na perspectiva democrática,

> a ideia de participação objetiva fortalecer a sociedade civil para a construção de caminhos que apontem para uma nova realidade social, sem injustiças, exclusões, desigualdades, discriminações etc. O pluralismo é a marca desta concepção. [...] Os entes principais que compõem os processos participativos são vistos como 'sujeitos sociais'. A participação tem caráter plural. Nos processos que envolvem a participação popular, os indivíduos são considerados "cidadãos" (GOHN, 2003, p. 19).

Se, na perspectiva democrática, a ideia de participação é o fortalecimento da sociedade civil para a construção de caminhos que apontem uma nova realidade social, na perspectiva liberal,

> a participação objetiva o fortalecimento da sociedade civil, não para que esta participe da vida do Estado, mas para fortalecê-la e evitar as ingerências do Estado. Ou seja, o objetivo é sempre reformar a estrutura da democracia representativa e melhorar a qualidade da democracia nos marcos das relações capitalistas (GOHN, 2003, p. 15).

Assim, a ideia de participação política e os conflitos apresentados pelas diferentes concepções remontam ao debate histórico entre sociedade civil e sua relação com o Estado. Se, na perspectiva liberal o esforço é manter inviolada a estrutura organizacional do Estado, na perspectiva democrática a participação política tem o papel de fortalecer a sociedade civil na construção de um novo consenso que possibilite a construção de um Estado mais justo, igualitário, solidário e, sobretudo, que respeite as liberdades cidadãs.

Conforme Gohn (2003), o enunciado sobre a participação da sociedade nos instrumentos legais nem sempre garante por si só a ocupação e espaços administrativos, pedagógicos e políticos pelos diferentes segmentos da sociedade. Em alguns casos, esses procedimentos não passam de mecanismos para ocultar uma prática autoritária e centralizadora dos governos, ou seja, os espaços de participação política constituem arenas políticas em permanente disputa.

No Brasil, os CMEs contam com a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME Nacional), entidade política sem fins lucrativos, criada em julho de 1992

por ocasião do Encontro de Presidentes de CME no Seminário de Avaliação e Projeção dos CMEs, na cidade de João Pessoa, com o objetivo de buscar soluções para os problemas educacionais comuns e diferenciados dos municípios. São seus objetivos; estimular a cooperação entre os CMEs, articular-se com os órgãos governamentais e não governamentais, incentivar e orientar a criação e organização de CMEs em todo o território nacional. A entidade defende uma concepção de CME como interlocutor político, cujo papel central é participar efetivamente das discussões e definições de políticas educacionais. Para tanto, a entidade busca promover articulação entre os CMEs constituindo, assim uma força política no cenário nacional.

Por ocasião da fundação da UNCME Nacional, não se sabia ao certo quantos CMEs existiam, pois não havia nenhum instrumento que pudesse compilar informações sobre eles. Conforme o apurado por este estudo, naquela época havia instrumento legal sobre os CMEs em 17 das 26 capitais brasileiras. Atualmente, existem CMEs em todas as capitais brasileiras.

A UNCME Nacional, assim como os CMEs das capitais brasileiras, surgiram em meio ao processo de expansão das redes públicas municipais de ensino, decorrente do processo de municipalização de parte da educação básica, ou seja, educação infantil e ensino fundamental. Por consequência, o processo de institucionalização dos sistemas municipais de ensino, é resultante do processo de descentralização proposto pela CF/1988.

Conforme o estatuto da entidade (UNCME, 2008), "podem associar-se à UNCME, como sócios voluntários, desde que legalmente criados os CMEs que solicitarem a sua filiação, mediante o preenchimento da ficha de inscrição" (art. 5º). Com processo de filiação, o CME passa a ser "representado pelos seus respectivos Presidentes ou Vice-presidentes ou por Conselheiros devidamente credenciados para esse fim" que devem participar dos processos decisórios da UNCME. (art. 6º). O cadastro na UNCME é de caráter voluntário e tem duplo propósito: político e de formação e fortalecimento dos CMEs. Ao associar-se, o CME passa a ter direito a voz e voto nos espaços de deliberação da entidade (UNCME/Nacional, 2008).

Vale destacar que, a partir de 2003, a UNCME Nacional passou a compilar em um banco de dados os CMEs cadastrados pelas coordenações estaduais da entidade. O resultado do cadastro nacional de associados é apresentado no Encontro Nacional dos CMEs, realizado uma vez por ano. A tabela 3 mostra a evolução no número de CMEs.

Tabela 3 – Demonstrativo do número de CME cadastrados na UNCME – 2003 a 2009

Total de municípios	Ano	Nº de CME	Município com CME (%)
5.565	2003	1.262	23
	2004	1.404	25
	2005	1.653	30
	2006	1.780	32
	2007	2.319	42
	2008	2.327	42
	2009	2.657	48

Fonte: Banco de Dados Cadastrais da UNCME, referentes a 2003 a 2009.

Deve-se ressaltar ainda a importância do trabalho desenvolvido pelo MEC nos anos de 2004 a 2009, para manter em funcionamento um banco de dados nacional sobre os CMEs por meio do Sistema de Informações sobre Conselhos Municipais de Educação (SICME) do Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (PRÓ-CONSELHO/MEC). Estabeleceu-se com a parceria com a UNCME Nacional, o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), além de contar com a participação e o apoio de vários órgãos e organismos internacionais, nacionais, estaduais e municipais.

Os dados apresentados pelo SICME, ainda que possam mostrar algumas tendências da organização e funcionamento de conselhos de educação nos municípios brasileiros, não têm caráter científico, mas que podem contribuir para a análise de seu funcionamento. Segundo o próprio MEC,

> o SICME é um sistema que fornece subsídios para caracterizar o perfil dos CMEs do país, subsidiar estudos e pesquisas no campo da gestão democrática e auxiliar a formulação da política de educação básica do Ministério da Educação. É também um instrumento que permitirá o aperfeiçoamento do processo de capacitação de conselheiros, a partir de informações atualizadas sobre a organização e o funcionamento dos Conselhos. O sistema possibilita ainda o monitoramento do Pró-Conselho, quanto ao seu impacto na criação e no fortalecimento dos CMEs (BRASIL, MEC, 2006, p. 11).

Outro banco de dado importante é o disponibilizado em 2009 e 2011 pelo IBGE – Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais – *Perfil dos municípios brasileiros*, por constituir uma referência sobre os CMEs e sobre a institucionalização dos sistemas municipais de ensino. Entretanto, precisa ser utilizado com parcimônia, tendo em vista que a experiência acumulada na presidência da UNCME no acompanhamento da evolução do número de CMEs no Brasil, por meio do cadastro da própria entidade, atualizado todos os anos, desde 2004, indica que, em alguns casos, as informações da existência de CMEs ou até mesmo de SME não condizem com a realidade nos municípios, pois muitos deles, não existem ou não funcionam.

De qualquer forma, é necessário investigar quais os motivos que levam os gestores municipais a informar ou repassar informações diferentes da realidade para um órgão de pesquisa, como é o caso do IBGE.

Pressupõe-se que o fato de um CME cadastrar-se na UNCME caracteriza mais do que um ato voluntário de repasse de informação trata-se de uma tomada de posição política do conselho de buscar associar-se a uma entidade representativa dos CMEs, ou seja, embora não haja de imediato um ganho material, obtém-se assim um ganho político. Associar-se ou não, nesse caso, é uma iniciativa do próprio CME que passa a ter voz e voto nos espaços de deliberação da entidade. Observou-se que todos os CMEs das 26 capitais estão filiados à UNCME Nacional, e que os três CMEs das capitais da região Centro-Oeste coordenam a UNCME nos seus respectivos estados.

A entidade, conforme artigo 3º, inciso VII, do seu estatuto (UNCME, 2008), promove anualmente o Encontro Nacional "para a avaliação e discussão de temas educacionais, trocas de experiências e para deliberar sobre questões relativas à sua atuação e funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação". Entre 1992 a 2012, foram realizados 22 encontros nacionais realizados em diferentes cidades brasileiras, abrangendo todas as regiões do país, como: João Pessoa, Recife, Aracaju, Belo Horizonte, Maceió, Manaus, São Paulo, Florianópolis, São Luís, Maracanaú, Cabo de Santo Agostinho, Belém, Serra, Angra dos Reis, Caldas Novas, Guarulhos, Palmas e Gramado.

A UNCME Nacional vem constituindo, nos últimos anos, um importante instrumento político dos CMEs porque, apresenta no debate das políticas educacionais, uma visão plural, ou seja, um olhar dos diferentes segmentos da sociedade civil organizada e do poder executivo. Deve-se lembrar que esses segmentos estão em constantes disputas internas e nem sempre há consenso entre eles, sejam os pais dos alunos, os alunos, os profissionais da

educação, os empresários, a secretaria de educação e outras entidades que compõem o quadro da sociedade civil organizada nos municípios.

CAPÍTULO IV

INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DAS CAPITAIS BRASILEIRAS

Neste capítulo, são apresentados os resultados dos estudos sistemáticos de leitura e análise do conjunto de documentos legais (leis e normas) coletados nas 26 capitais brasileiras[54], o que possibilitou traçar o perfil dos respectivos CMEs.

No conjunto de documentos legais analisados, figuram as leis, decretos e resoluções municipais que institucionalizam CMEs das capitais, assim como as leis municipais dos respectivos sistemas municipais de ensino e leis orgânicas municipais referentes às 26 capitais brasileiras.

O início da discussão acerca da institucionalização dos conselhos municipais de educação passa necessariamente pelo entendimento do seu processo de criação que, para efeitos deste estudo, refere-se ao do estabelecido na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Os novos arranjos introduzidos pela CF/1988, que estabelecem uma nova relação político-administrativa e hierárquica entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, especialmente, entre o Estado e a sociedade civil no Brasil, motivaram a criação de CMEs. Entretanto, estudos realizados por Balzano e Zanchet (2003) e Bordignon (2004) mostram que houve experiência desse tipo de conselhos anteriores à década de 1980.

Na fase exploratória desta pesquisa, foi identificado, no plano formal, a existência de CMEs em várias capitais brasileiras, como os CMEs de Vitória, desde 1965, São Luís, 1966, Recife, 1971, João Pessoa, 1974, Salvador, 1981, Curitiba, 1985, Rio de Janeiro, 1986, São Paulo e Aracaju, 1988, conforme se pode constatar no quadro 1.

No entanto, verifica-se ainda quadro 1, que as experiências dos CMEs, na maioria das capitais brasileiras, são relativamente recentes, ou seja, 65% dos CMEs foram instituídos entre os anos de 1990 a 2001. Nota-se também que, os Conselhos criados antes da promulgação da CF/1988, tiveram suas leis reformuladas, para adequar-se aos novos arranjos

[54] Exceto a capital do Distrito Federal, Brasília, por distinguir-se das demais unidades da federação ao apresentar caráter hibrido na sua organização político-administrativa, em que ensino escolar equivale à organização do sistema estadual de ensino.

constitucionais vigentes. Os CMEs de Vitória e de São Paulo foram recriados por meio de suas respectivas leis orgânicas, em 1990.

Quadro 1 – Ano de criação e documentos legais que instituíram os CMEs nas capitais

Regiões	CMEs das capitais	Ano de criação	Documentos legais que instituíram os CMEs
Centro-Oeste	Goiânia (GO)	1997	Lei nº 7.771 de 29/12/1997
	Cuiabá (MT)	1990/1997	Lei Orgânica de 1990 (art.17); Lei nº 3.707 de 23/12/1997
	Campo Grande (MS)	1998	Lei nº 3.438 de 13/1/1998
Norte	Palmas (TO)	1990	Lei nº 44 de 21/3/1990
	Porto Velho (RO)	1990	Lei Orgânica de 1990 (art. 233)
	Rio Branco (AC)	1990 / 2006	Lei Orgânica de 1990 (art.138); Lei nº 1.612 de 3/11/2006
	Belém (PA)	1991	Lei nº 7.509 de 30/1/1991
	Macapá (ÁP)	1992	Lei Orgânica de 1992 (art.314)
	Manaus (AM)	1996	Lei nº 377 de 18/12/1996
	Boa Vista (RR)	1999	Lei nº 478 de 30/8/1999
Nordeste	São Luís (MA)	1966	Lei nº 1.647 de 10/1/1966
	Recife (PE)	1971	Lei nº 10.383 de 1/9/1971
	João Pessoa (PB)	1974	Decreto nº 519 de 8/1/1974
	Salvador (BA)	1981	Decreto nº 6.403 de 30/11/1981
	Aracajú (SE)	1988	Lei nº 1.430 de 6/12/1988
	Natal (RN)	1992	Lei nº 4.186 de 10/12/1992
	Fortaleza (CE)	1996	Lei nº 7.991 de 23/12/1996
	Maceió (AL)	2001	Lei nº 5.133 de 20/6/2001
	Teresina (PI)	2001	Lei nº 3.058 de 19/12/2001
Sudeste	Vitória (ES)	1965/1990	Lei nº 1.376 de 12/2/1965; Lei Orgânica de 1990 (art. 219)
	Rio de Janeiro (RJ)	1986	Lei nº 859 de 5/6/1986
	São Paulo (SP)	1988/1990/1993	Lei nº 10.429 de 24/2/1988; Lei Orgânica de 1990 (art. 200 – § 2º); Decreto nº 33.892 de 16/12/1993
	Belo Horizonte (MG)	1998	Lei nº 7.543 de 30/6/1998
Sul	Curitiba (PR)	1985	Lei nº 6.763 de 22/11/1985
	Florianópolis (SC)	1991	Lei nº 3.651 de 11/11/1991
	Porto Alegre (RS)	1991	Lei nº 248 de 23/1/1991

Fonte: Dados da pesquisa.

As leis orgânicas municipais das capitais[55] brasileiras, ao incorporarem os novos preceitos constitucionais, referente a autonomia federativa de organização municipal da educação escolar, especialmente no que diz respeito ao Estado democrático de direito,

[55] Conforme a CF/1988 no seu art. 29, "o Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição [...]" (BRASIL, 1988).

definiram vários mecanismos de participação popular, direta e indireta, dentre eles: o sufrágio universal, plebiscito, referendo, iniciativa popular no processo legislativo para promover a participação da sociedade civil organizada na administração pública municipal. Dentre os mecanismos institucionais explicitados nas referidas leis orgânicas, estão os conselhos gestores para diferentes setores da administração pública municipal, incluindo a educação, que no caso, os CMEs.

Os primeiros sinais da existência de CMEs nas capitais brasileiras sinalizaram um tratamento variado para o seu processo de criação. Em Cuiabá, Porto Velho, Rio Branco e Macapá, os conselhos foram criados no próprio corpo da lei; em outras 18 capitais suas Leis Orgânicas abriram a possibilidade de os CMEs serem instituídos por meio de leis específicas, e, em quatro situações, as Leis Orgânicas não abordaram o conselho em estudo. São os casos de: Curitiba, Florianópolis, Belo Horizonte e Boa Vista. No entanto, o CME de Curitiba já havia sido criado em 1985.

Todavia, apesar de enunciado na lei maior do município (leis orgânicas municipais), considerada norma jurídica "imperativa", nem sempre garantiu-se de imediato a regulamentação, e tampouco, a instalação dos CMEs. No geral, em média transcorreram 6 anos, para sua regulamentação.

Entende-se que, uma vez inscritos no texto legal, abre-se a possibilidade de discutir, no âmbito do município, a organização desse colegiado, com maior ou menor abrangência, definindo sua composição, conferindo-lhe finalidades e atribuições relativas à realidade educacional no âmbito municipal.

Por outro lado, verifica-se por meio dos documentos legais, que os CMEs das capitais brasileiras não seguem um único padrão na estrutura organizacional, tendo em vista que não há uma legislação nacional determinando um prazo para que sejam regulamentados, instalados, e ainda, que defina minimamente sua estrutura. Presume-se que a regulamentação, assim como a instalação dos CMEs estejam condicionadas aos limites impostos pelo contexto histórico, político, econômico, social e cultural em que são inseridos.

No bojo desse movimento de criação dos CMEs e a conjugação do termos estabelecido pelo CF/1988 com os determinações da LDB/1996 (BRASIL, 1996) possibilitou aos municípios (re)organizem seus conselhos de educação, atribuindo-lhes funções que atenda às necessidades do sistema de ensino local. Explicitados inicialmente na década de 1990, nas leis orgânicas, parte dos conselhos de educação do país, assim como os demais Conselhos Municipais, foram introduzidos com a finalidade de funcionarem como órgãos para

auxiliarem a administração pública no tocante à orientação, planejamento, interpretação e decisão de matérias de sua competência, formulação e aplicação de políticas, fiscalização das ações governamentais (ARACAJU, 1990; BELÉM, 1990; CAMPO GRANDE, 1990; GOIÂNIA, 1990; MACAPÁ, 1990; NATAL, 1990; PALMAS, 1990; PORTO VELHO, 1990; RIO DE JANEIRO, 1990; TERESINA, 1990).

É curioso que alguns dos CMEs criados no período anterior[56] à CF/1988 apresentavam atribuições que colocava esses colegiados na arena das discussões mais amplas das políticas públicas educacionais, como foi o caso do CME de Vitória que, no art. 5º da Lei nº 1.376 de 1965, estabeleceu as seguintes atribuições:

> I) *Elaborar o Plano* Municipal de Educação que deverá seguir as diretrizes e metas básicas do plano diretor e nacional e Plano Federal de Educação;
> II) *Entrosar-se com os órgãos ou serviços governamentais* de educação e âmbito estadual ou federal;
> III) *Providenciar* na área municipal para que se faça:
> a) A apuração do custo médio do ensino.
> b) A averiguação do grau de escassez do ensino oficial em relação a população em idade escolar.
> IV) *Apresentar estudos e planos* visando a uma distribuição racional de unidades da rede escolar no município;
> V) *Sugerir medidas aos órgãos* dos poderes executivo e legislativo nas fases de elaboração e tramitação do orçamento municipal, visando:
> a) A fixação dos recursos previstos nos artigos 92 e 93 da lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional;
> b) Ao enquadramento dos serviços orçamentários especificados para a educação dentro do Plano Municipal.
> VI) *Sugerir medidas e colaborar*:
> a) Com o poder público Municipal na tarefa de chamada anual da população escolar de sete anos de idade para matrícula na escola primária.
> b) Com o Poder Público estadual na promoção do levantamento anual, no município, do registro das crianças em idade escolar.
> VII) *Opinar sobre os assuntos educacionais* não especificamente indicados nesta lei e que foram a ele submetidos pelo Poder Municipal (VITÓRIA, 1965, grifos inseridos).

Observe-se que o CME de Vitória, criado em 1965, tinha como atribuições a elaboração do Plano Municipal de Educação, a apuração do custo médio do ensino, assim como a averiguação do grau de escassez do ensino oficial em relação à população em idade escolar. Tais atribuições faz do CME o lugar das definições de políticas educacionais, tanto no planejamento, quanto na aplicação dos recursos financeiros.

[56] Até a promulgação da CF/1988 funções normativas ou deliberativas conferidos aos municípios pelo artigo 11 da LDB/1996 eram uma prerrogativa dos Conselhos Estaduais de Educação, salvo por sua delegação aos CMEs, conforme estabelecido na Lei n. 5.692 de 1971 (BRASIL, LDB, 1971).

Nesta perspectiva, outro exemplo a ser citado é o CME de Recife criado em 1971, por meio da Lei nº 10.383/1971, art. 8º. Além de outras atribuições conferidas por lei, competia esse Conselho:

> I – *elaborar seu Regimento Interno* sujeito à aprovação do Prefeito do Município;
> II – *sugerir normas* e medidas para a organização e funcionamento do sistema municipal de ensino;
> III – *indicar*, complementarmente, para os sistemas, as disciplinas obrigatórias, relacionar as de caráter optativo, fixando a distribuição de umas e outras, e definindo a amplitude e o desenvolvimento dos respectivos programas em cada ciclo;
> IV – *estabelecer planos para a aplicação dos recursos* a que se refere o art. 169, da Constituição Federal;
> V – *fixar o número e os valores das bolsas* de estudos instituídas com recursos da União, do Estado e do Município, regulamentando a concessão e renovação das mesmas;
> VI – *autorizar a organização de cursos ou escolas* experimentais em estabelecimentos de ensino sob sua jurisdição;
> VII – *promover e divulgar estudos* sobre sistemas de ensino;
> VIII – envidar esforços para melhorar a qualidade e elevar os índices de produtividade do ensino em relação ao seu custo:
> a) promovendo a publicação anual das estatísticas do ensino e dados complementares, que deverão ser utilizados na elaboração dos planos de aplicação de recursos para o ano subsequente;
> b) estudando a composição de custos do ensino público e propondo medidas adequadas para ajustá-lo ao melhor nível de produtividade.
> IX – *realizar estudos, pesquisas e inquéritos* sobre a situação do ensino no Município do Recife;
> X – *estimular a assistência social escolar*;
> XI – *adotar ou propor modificações e medidas* que objetivem à expansão e ao aperfeiçoamento do ensino;
> XII – *emitir pareceres* sobre assunto de natureza pedagógica e educativa que lhe sejam submetidos pelo Prefeito do Município ou pelo Secretário de Educação e Cultura;
> XIII – *promover sindicâncias*, por meio de comissões especiais em qualquer dos estabelecimentos de ensino sujeitos à sua jurisdição, sempre que julgar conveniente, adotando as medidas correcionais que entender necessárias.
> XIV – *manter intercâmbio* com os Conselhos Federal, Estadual e Municipal de Educação;
> XV – *publicar*, semestralmente, relatório de suas atividades (RECIFE, 1971; grifos inseridos).

Nestes dois casos (de Vitória e Recife), embora fossem atribuídas aos CMEs funções como de sugerir *normas* e medidas para a organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino ou ainda de *elaborar o Plano* Municipal de Educação, os CMEs não tinham atribuições deliberativa-normativas.

Nos termos da CF/1988, os CMES tiveram o seu campo de atuação ampliado. Neste sentido, foi possível identificar nos documentos legais referentes aos CMEs das Capitais brasileiras funções: consultivas, deliberativas, normativas, fiscalizadoras, mobilizadoras, propositivas, avaliativas, de assessoramento, acompanhamento e controle social e supervisão (quadro 2).

Quadro 2 – Funções atribuídas aos CMEs das capitais brasileiras

Regiões	**Funções/capitais**	Cons.	Del.	Nor.	Fisc.	Mob.	Pro.	A.S.S.E.	A.C.S.	Aval.	Sup.
Centro-Oeste	Campo Grande	S	S	S	N	N	N	N	N	N	N
	Cuiabá	S	S	S	N	N	N	S	N	N	N
	Goiânia	S	S	S	N	N	N	N	N	N	N
Norte	Belém	S	S	S	S	N	N	N	N	N	N
	Boa Vista	S	S	S	S	N	N	N	N	N	N
	Macapá[57]	S	S	S	N	N	N	N	N	N	N
	Manaus	S	S	S	S	S	N	N	N	N	N
	Palmas	S	S	S	S	S	S	S	S	N	N
	Porto Velho	S	S	S	N	N	N	N	N	S	N
	Rio Branco	S	S	S	S	S	S	N	S	N	N
Nordeste	Aracajú	S	S	S	N	N	N	N	N	N	S
	Fortaleza	S	S	S	S	N	N	N	N	S	N
	João Pessoa	S	S	S	S	S	S	N	N	N	N
	Maceió	S	S	S	S	N	N	N	S	N	N
	Natal	S	S	S	S	S	S	N	S	N	N
	Recife	S	S	S	N	N	N	N	S	N	N
	Salvador	S	S	S	N	N	N	N	N	N	N
	São Luís	S	S	S	S	N	N	N	N	N	N
	Teresina	N	S	S	N	N	N	N	S	N	N
Sudeste	Belo Horizonte	S	S	S	N	N	N	N	N	N	N
	Rio de Janeiro	N	S	S	S	N	N	S	N	N	N
	São Paulo	N	S	S	N	N	N	N	N	N	N
	Vitória	S	S	S	N	N	N	N	S	N	N
Sul	Curitiba	S	S	S	S	S	N	N	S	N	N
	Florianópolis	S	S	S	S	S	S	N	S	N	N
	Porto Alegre	S	S	S	S	N	N	N	N	N	N

Legenda: sim (S); não (N). Funções: consultivos (Cons.), deliberativos (Del.), normativos (Nor.), fiscalizadoras (Fisc.), mobilizadoras (Mob.), propositivos (Pro.), assessoramento superior da secretaria municipal de educação (A. S. S. M. E.), acompanhamento e controle social (A. C. S.), avaliativo (Aval.), de supervisão (Sup.).
Fonte: Dados da pesquisa.

[57] O CME de Macapá responde como órgão recursal da política de educação no município de Macapá (MACAPÁ, 1997).

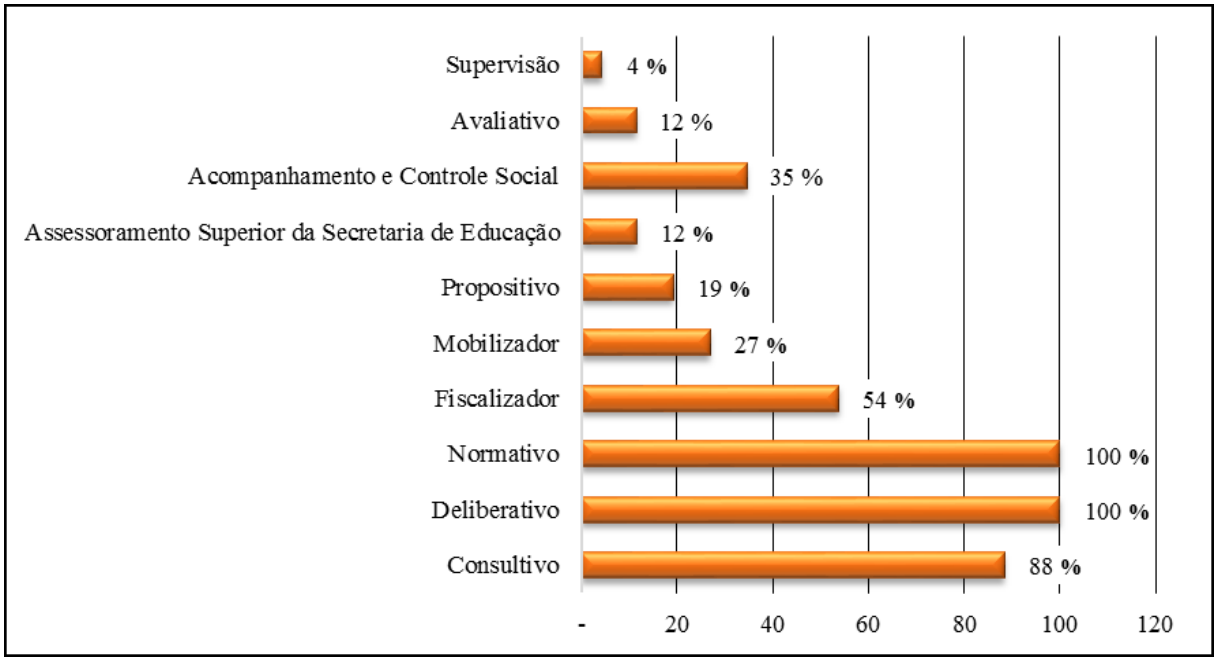
As funções normativas e deliberativas se justificam pelo fato de que todas as Capitais brasileiras terem optado pela institucionalização do sistema próprio de ensino, com isso, conforme estabelece a LDB/1996, art. 11 podem "baixar normas complementares, autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino" (BRASIL, 1996).

Segundo Cury (2006, p. 42), dentre as múltiplas funções que o Conselho de Educação pode desempenhar, "a mais nobre e mais importante é a função normativa. É ela que dá a verdadeira distinção de um Conselho de Educação". A figura 1 indica outras funções, do ponto de vista formal, que revelam a natureza dos CMEs das capitais brasileiras. Conforme Bordignon (2009, p. 75), além de outras funções, "no atual contexto da gestão democrática da educação, os conselhos são chamados a exercer, também, funções de mobilização e controle social".

Na figura 1 ainda é possível verificar as funções que aparecem com menor frequência nos CMEs das capitais brasileiras, tais como: de acompanhamento e controle social (35%) mobilizadora (27%), propositiva (19%), avaliativa e de assessoramento superior da Secretaria de Educação (12%), e por último, a função de supervisão presente apenas no CME de Aracajú (SE).

A figura 1 mostra que, na totalidade dos CMEs das capitais brasileiras, figuram-se funções normativas e deliberativas. Verifica-se ainda a predominância das funções consultivas (88%) e fiscalizadoras (54%).

Figura 1 – Funções atribuídas aos CMEs das capitais brasileiras



Fonte: Figura elaborada para esta pesquisa com base em dos documentos legais referentes aos CMEs das capitais brasileiras.

A tabela 4 aponta que os CMEs das capitais brasileiras, situados nas regiões Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste combinam funções tradicionalmente desempenhadas pelos conselhos de educação[58] e aquelas tidas como práticas inovadoras e democráticas.

Tabela 4 – Funções atribuídas aos CMEs das capitais brasileiras por regiões geopolíticas

Função exercida pelos CMEs das capitais brasileiras	**Regiões geopolíticas**				
	Norte (%)	**Nordeste** (%)	**Sul** (%)	**Sudeste** (%)	**Centro-Oeste** (%)
Consultiva	83	83	100	100	100
Deliberativa	100	100	100	100	100
Normativa	100	100	100	100	100
Fiscalizadora	83	50	100	25	0
Mobilizadora	50	17	67	0	0
Propositiva	33	17	33	0	0
Assessoramento Superior da Secretaria de Educação	17	0	0	25	33
Acompanhamento e controle social	33	50	0	25	0
Avaliativa	17	17	0	0	0
Controle da implantação das políticas educacionais	0	0	33	0	0

Fonte: Tabela elaborada para esta pesquisa com base em documentos legais referentes aos CME das capitais brasileiras.

Observe-se que, nas regiões Norte, Nordeste, Sul e Sudeste, há uma maior diversificação de funções atribuídas aos CMEs, dentre as consideradas tradicionais, destacam-se as funções *normativas, deliberativas, consultivas e fiscalizadoras*. Dentre as funções inovadoras figuram a função *avaliativa,* identificada nos CMEs de Porto Velho e de Fortaleza a função de *assessoramento superior da Secretaria Municipal de Educação* presente nos CMEs de Palmas e no Rio de Janeiro; a função *mobilizadora* presente nos CMEs de João Pessoa, Manaus, Palmas, Rio Branco, Curitiba, de Florianópolis, a *função propositiva,* foi observado nos CMEs: Florianópolis, João Pessoa, Palmas e Rio Branco; a *função de*

[58] Segundo Bordignon (2009, p. 75), "tradicionalmente, têm sido atribuídas aos conselhos funções de caráter consultivo e deliberativo [normativo]".

acompanhamento e controle social[59] nos CMEs: Curitiba, Florianópolis, Palmas, Rio Branco, Maceió, Natal, Recife, Teresina e Vitória.

Os CMEs que explicitaram a função de acompanhamento e controle social podem ser agrupados em dois grupos. No primeiro, aqueles que buscaram integrar a suas competências habituais as de controlar e fiscalizar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), por meio de uma câmara especial para esse propósito, como os CMEs de Maceió, Palmas, Recife, Teresina e Vitória.

No segundo grupo estão os CMEs de Curitiba, Florianópolis, Rio Branco e Natal, cuja ideia de acompanhamento e controle social está relacionada ao acompanhamento e controle da execução das políticas públicas municipais de educação. É o caso do CME de Curitiba que explicita, por meio da Lei nº 12.081 de 2006, § 5º que "a função de controle social prioriza o acompanhamento da execução das políticas públicas e da garantia do direito à educação, demandando soluções aos órgãos competentes, quando forem constatadas irregularidades" (CURITIBA, Lei nº 12.081, 2006).

Portanto, em cada capital é definido um conjunto de funções com configurações particular a ser desenvolvidas pelos CMEs. Vale destacar que, os CMEs das capitais da Região Centro-Oeste, optaram por um conjunto de funções consideradas tradicionais, ou seja, *normativas, deliberativas, consultivas,* e ainda a função de *assessoramento superior da Secretaria de Educação* identificada apenas no CME de Cuiabá, conforme tabela 4. Em certa medida, percebe-se nesses Conselhos uma preocupação com questões de natureza técnico-pedagógica, ou seja, com os atos regulatórios dos sistemas municipais de ensino.

Outro elemento desse contexto diz respeito à composição dos conselhos municipais de educação das capitais brasileiras.

Ao longo dos anos, a composição, assim como a forma de escolha dos conselheiros municipais de educação das capitais brasileiras, vem se modificando, sugerindo uma nova concepção de conselho de educação. Conforme explica Bordignon (2009, p. 70), "a composição e a forma de escolha dos conselheiros revelam a concepção e a natureza do conselho. Isto porque, em boa medida, determina em nome de quem e para quem opinam e decidem".

[59] Os CMEs que desempenham a função de acompanhamento e controle social, no geral, são aqueles que tomaram para si a responsabilidade de fazê-lo no tocante ao Fundeb por meio uma "câmara" criada na estrutura do CME, conforme estabelece a Lei nº 11.494 de 2007 que regulamenta o referido fundo.

A composição e a forma de escolha dos Conselheiros dos CMEs criados antes da CF/1988 eram restritas e limitadas à vontade do gestor em exercício, como é o caso do CME de Vitória, em que a Lei nº 1.376 de 1965, art. 2 estabelece que o CME de Vitória era assim constituído:

> a) Dois membros natos – O Prefeito Municipal e o Presidente da Câmara Municipal de Vitória que será o seu Presidente e Vice-Presidente, respectivamente.[60]
> b) Seis membros nomeados pelo Prefeito Municipal e escolhidos dentre pessoas da comunidade que satisfaçam as condições de: I. idoneidade moral; II. Interesse e experiência em assuntos de educação; III. Não exercerem atividade político-partidárias (VITÓRIA, 1965).

Outro exemplo, que ilustra essa situação é o do CME de Recife que por meio da Lei nº 10.383 de 1971, em seu art. 2º estabelece que ele era composto por sete membros nomeados pelo prefeito do município, escolhidos dentre pessoas de notório saber e experiência em matéria de educação. O parágrafo único da referida lei, dispunha que, "na escolha dos membros do CME, o *Prefeito do Município levará em consideração a necessidade de nele serem devidamente representados os diversos graus de ensino* existentes no Município e o ensino oficial e particular" (RECIFE, 1971; grifo inserido).

Nos dois exemplos, a composição e a forma de escolha dos conselheiros municipais de educação eram centradas na figura do prefeito, que fazia as indicações com base segundo critérios subjetivos e de interesses dúbios, uma vez que não se deixam explicitarem os segmentos representativos da sociedade que fariam parte da composição dos conselhos. Esta situação tinha sua origem segundo, explica Bordignon (2009, p. 68) "em conselhos concebidos para assessoramento superior do Governo e, por isso, os conselheiros eram escolhidos pelo Poder executivo, com base em critérios de *notório saber* educacional" (grifo do autor).

No entanto, no plano formal em vigor, há sinais de que houve, ao longo dos anos alterações no processo de escolha dos conselheiros municipais de educação das capitais brasileiras, criados ou reestruturados a partir de 1988. No atual contexto, os CMEs são compostos por diferentes segmentos representativos da sociedade (política e civil), que, na maior parte dos casos, tem a responsabilidade de escolher os seus próprios representantes para

[60] Em 1967, a alínea "a" do art. 2º da Lei nº 1.376 de 1965 foi alterada pela Lei nº 1.718, art. 1º, passando a vigorar a seguinte redação: "O Presidente e o Vice-presidente serão eleitos, por maioria dos votos dos seus membros, com mandato de dois anos" (VITÓRIA, 1967).

ocupar a função de conselheiro. Do ponto de vista formal, a composição destes conselhos apresenta-se mais plural, representativa e democrática.

As mudanças na composição e na forma de escolha dos conselheiros municipais de educação devem-se ao "novo contexto de gestão democrática da educação que preconiza critérios de representatividade social para a escolha dos conselheiros" (BORDIGNON, 2009, p. 68). Este processo abriu a possibilidade para diferentes segmentos representativos pudessem participar e espaços de decisão da administração municipal, por meio dos conselhos.

Neste sentido, o quadro 3 mostrou que a composição dos CMEs das capitais brasileiras apresenta variações quantitativas tanto no número de segmentos representativos quanto aos conselheiros.

No tocante aos de segmentos representativo, o quantitativo pode variar de três segmentos, como é o caso de São Paulo[61], até dez, como é no CME de Recife[62]. Na maior parte, a composição dos CMEs é formada com seis a oito segmentos representativos.

O número de conselheiros, também há variações nos CMEs das capitais brasileiras. A menor composição é de oito conselheiros, como nos CMEs de Belém e Salvador, e a maior composição é de 24 conselheiros, como é o caso do CME de Belo Horizonte. A média geral, dentre os conselhos estudados é de treze conselheiros municipais de educação.

---

[61] O CME de São Paulo foi criado pela Lei nº 10.429/1988 (SÃO PAULO, 1988) e reformulado pelo Decreto nº 33.892/1993. Conforme o art. 2º. "O CME será constituído de 9 (nove) membros, nomeados pelo Prefeito, observados os seguintes critérios de representatividade: I – 3 (três) membros representando o Poder Público, de livre escolha do Executivo Municipal, dentre pessoas de notório saber e experiência em matéria de educação; II – 3 (três) membros representando o magistério, indicados pela Secretaria Municipal de Educação; III – 3 (três) membros representando a comunidade, indicado por entidades representativas dos diversos segmentos da sociedade. § 1º – Para a composição do CME, observar-se-á a exigência contida no artigo 2º da Lei nº 10.429, de 24 de fevereiro de 1988, no que tange ao requisito de experiência técnica ou docente para 6 (seis) dos seus membros. § 2º – Para os fins do item III deste artigo, o Executivo Municipal, através da Secretaria Municipal de Educação, solicitará a entidades representativas da comunidade, em número não inferior a 6 (seis), que indiquem representantes, em lista tríplice para cada indicação, a fim de que sejam submetidas, a final, à escolha e nomeação do Prefeito (SÃO PAULO, 1993).

[62] CME de Recife foi criado pela Lei nº 10.383 em 1971 (RECIFE, 1971) e, depois de passar por reformulações, atualmente é regido por meio das leis nº 17.325 de 2007 e 17.427 de 2008 (RECIFE, 1009).

Quadro 3 – Número de segmentos representativos e o número de conselheiros, por CME das capitais brasileiras

Região	Capitais	Total de Segmentos representativos por CME	Total de conselheiros por CME
Centro-Oeste	Campo Grande	6	17
	Cuiabá	7	16
	Goiânia	7	13
Norte	Belém	5	8
	Boa Vista	4	9
	Macapá	5	9
	Manaus	7	9
	Palmas	8	19
	Porto Velho	6	9
	Rio Branco	7	10
Nordeste	Aracaju	7	9
	Fortaleza	9	15
	João Pessoa	7	12
	Maceió	8	19
	Natal	8	12
	Recife	10	19
	Salvador	5	8
	São Luís	6	10
	Teresina	8	16
Sudeste	Belo Horizonte	9	24
	Rio de Janeiro	5	12
	São Paulo	3	9
	Vitória	9	19
Sul	Curitiba	6	15
	Florianópolis	7	14
	Porto Alegre	5	15
Total			**328**

Fonte: quadro elaborado para esta pesquisa com base em documentos legais referentes aos CMEs das Capitais brasileiras.

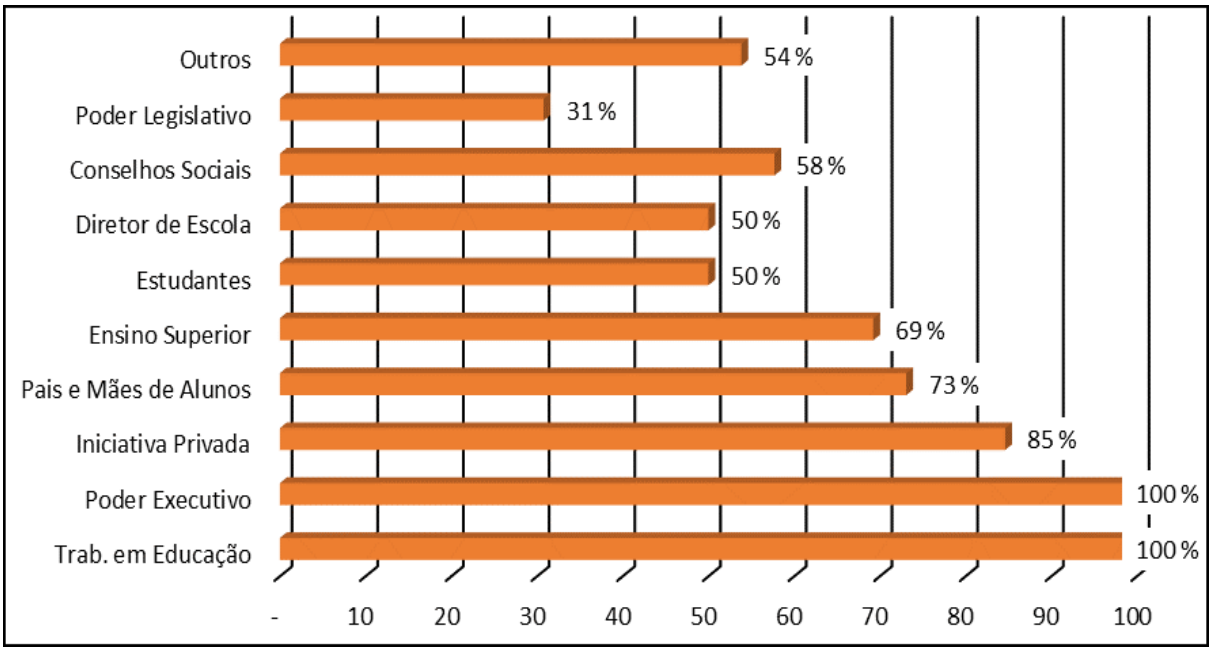
Depreende-se que o número de segmentos representativos da sociedade exibidos no quadro 3 pode ser ainda maior, se analisados separadamente, uma vez que o pesquisador optou por organizar os segmentos em categorias, por que havia inúmeras denominações nos documentos legais referentes à definição dos segmentos representativos que fazem parte da composição dos CMEs das capitais brasileiras. Este procedimento objetivou ainda facilitar a análise e verificar a possibilidade de estabelecer minimamente um padrão referente a essa categoria, nos CMEs pesquisados. Para tanto, foram definidas as seguintes categorias: poder

executivo[63], poder legislativo[64], trabalhadores em educação[65], iniciativa privada[66], pais e mães de estudantes, ensino superior[67], estudantes, diretor escolar[68], conselhos sociais[69] e, por fim, optou-se por agrupar na categoria de outros[70], os segmentos representativos que aparecem isoladamente em um ou no máximo em dois CMEs, com o objetivo de revelar e de preservar as representações da sociedade de interesses locais, mas sem generalizar ou fazer conexões com outras realidades.

A figura 2 indica que, na composição dos CMEs das capitais brasileiras, os segmentos representativos que aparecem com maior frequência são o poder executivo e trabalhadores em educação, presentes na totalidade dos conselhos. O segmento relativo à iniciativa privada aparece em 85%; os pais e mães de alunos, em 73%; e o ensino superior, em 69% dos conselhos. Com menor porcentagem, figura o poder legislativo, em 31% dos conselhos[71]. Outros segmentos representativos apresentam com valores intermediários, como diretor escolar (50%), conselhos sociais (58%) e estudantes (50%). Portanto, a despeito da pluralidade de segmentos representativos presentes nos CMEs das capitais brasileira, apenas cinco segmentos são responsáveis por 73% conselheiros municipais de educação (poder executivo, trabalhadores em educação, iniciativa privada, ensino superior e pais e mães de alunos), ou seja, são atores políticos determinantes do processo de institucionalização dos CMEs das capitais brasileiras.

[63] Órgãos governamentais e administração pública municipal.
[64] Câmaras Municipais de Vereadores.
[65] Sindicatos, entidades classistas, professores das áreas especificas, etapas e modalidades de ensino, servidores da educação, funcionários e técnicos das escolas municipais.
[66] Sindicatos patronais e Instituições privadas (filantrópicas, comunitárias, confessionais)
[67] Setor público e setor privado.
[68] Colegiados e conselhos de diretores das escolas públicas.
[69] Conselho Tutelar, Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente, conselhos escolares,
[70] Movimento Comunitário, Organização Mundial da Educação Pré-Escolar (OMEP/MS), Fórum Permanente de Educação Infantil de Mato Grosso do Sul (FORUMEI/MS), União das Associações de Moradores de Porto Alegre, comunidade, entidades representativas dos usuários do sistema municipal de ensino, Fórum Mineiro de Defesa da Educação, Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação (Anpae/RN), Procuradoria Geral do município, Centro de Educação de Estabelecimento Público de Ensino e Pesquisa na área educacional sediado no Município e organizações não governamentais direcionada para fomento e assessoria educacionais,
[71] Conforme documentos legais nos CME de Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Manaus e Recife.

Figura 2 – Segmentos representativos presentes nos CME das capitais



Fonte: figura elaborada para esta pesquisa com base em documentos legais referentes aos CMEs das capitais brasileiras.

Regionalmente, há uma grande variedade de segmentos representativos presentes nos CMEs, com exceção do poder executivo e dos trabalhadores em educação, presentes nas composições de todos os Conselhos. No entanto, em quase todas as regiões há um ou mais segmentos representativos que se destacam, apresentando índices acima da média nacional, conforme demonstrado na tabela 5.

Tabela 5 – Segmentos representativos presentes nos CMEs das capitais por região geopolítica

Composição dos CMEs das capitais brasileiras	Regiões geopolíticas				
	Norte %	Nordeste %	Sul %	Sudeste %	Centro-Oeste %
Trabalhadores em educação	100	100	100	100	100
Poder executivo	100	100	100	100	100
Iniciativa privada	100	75	67	75	100
Pais e mães de alunos	67	75	100	50	67
Ensino superior	67	100	67	75	33
Estudantes	33	88	33	50	33
Diretores de escolas	33	75	33	25	100

(continua)

(continuação)

Composição dos CMEs das capitais brasileiras	Regiões geopolíticas				
	Norte %	Nordeste %	Sul %	Sudeste %	Centro-Oeste %
Poder legislativo	17	38	33	25	33
Outros	33	38	67	100	67

Fonte: figura elaborada para esta pesquisa com base em documentos legais referentes aos CMEs das capitais brasileiras.

A tabela 5 indica ainda que, na região Nordeste os segmentos ensino superior, diretor escolar e conselhos sociais estão presentes na totalidade dos Conselhos. Na região Sul o destaque fica por conta do segmento de pais e mães de estudantes (100%) ao passo que, na região Centro-Oeste a iniciativa privada e o diretor escolar são os que figuram na totalidade dos Conselhos.

A regiões Norte e Sudeste acompanham as tendências observadas no cenário nacional, ou seja, aparecem o poder executivo, trabalhadores em educação, na totalidade dos conselhos, seguidos por iniciativa privada, pais e mães de alunos e ensino superior. Ainda, na região Sudeste, há uma maior atenção para os segmentos representativos provenientes da comunidade, como nos casos nos CMEs de Vitória, Rio de Janeiro, São Paulo e de Belo Horizonte. Portanto, nos CMEs das capitais brasileiras, há um núcleo de segmentos representantivos composto pelo poder executivo, trabalhadores em educação, iniciativa privada, pais e mães de alunos e ensino superior, e demais segmentos variam de acordo com as regiões.

Quanto à forma e de procedimento de escolha dos conselheiros do CME, não há um formato único e, além disso, faltam definições claras nas leis vigentes sobre a forma e os critérios de escolha dos conselheiros. Na maior parte dos documentos legais a escolha é de responsabilidade de cada segmento representativo, assim como a forma e os critérios de escolha.

Os conselheiros podem ser escolhidos, indicados ou eleitos pelos seus pares, ou ainda por meio de combinação desses procedimentos como, por exemplo, no CME de São Paulo que, em seu art. 2º § 2º, estabelece:

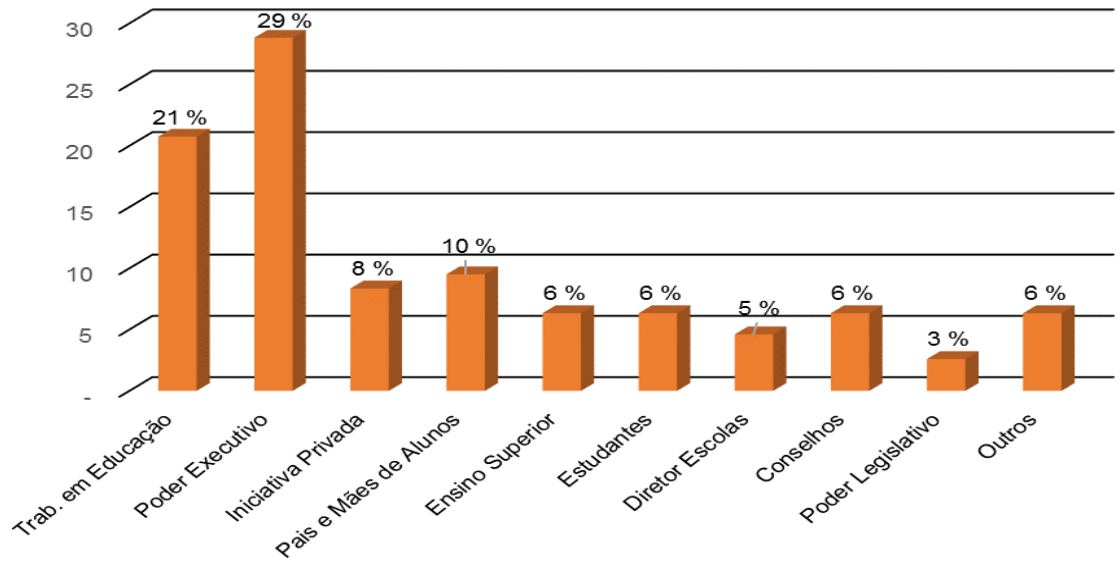
> O Executivo Municipal, através da Secretaria Municipal de Educação, solicitará a entidades representativas da comunidade, em número não inferior a 06 (seis), que indiquem representantes, em lista ***tríplice*** para cada indicação, a fim de que seja submetida, a final, à escolha e nomeação do Prefeito. (1993; grifo inserido).

A escolha dos conselheiros municipais de educação em São Paulo, mediante uma lista tríplice, em certa medida, desloca o poder de decisão final da sociedade civil para o poder executivo. Segundo Gohn (2003, p. 19), na perspectiva democrática "os entes principais que compõem os processos participativos são vistos como sujeitos sociais. A participação tem caráter plural. Nos processos que envolvem a participação popular, os indivíduos são considerados cidadãos".

No geral, os documentos legais em vigor estabelecem que o processo de escolha dos conselheiros municipais de educação, no tocante a forma e os procedimentos, compete aos segmentos representativos, cabendo ao poder executivo apenas legitimá-los, por meio do ato de nomeação. Estabelecem ainda que os conselheiros poderão ser indicados pelas dirigentes ou por suas entidades representativas, escolhidos ou eleitos em assembleia, pelos seus pares, ou pelos colegiados a qual pertencem, conforme o segmento representativo, mas não deixam claro a forma e os procedimentos adotados no processo de escolha. A ideia de eleger os conselheiros municipais de educação é estabelecida, geralmente, para os segmentos representativos ligados aos trabalhadores em educação (professores, funcionários, servidores públicos municipais), diretores de escolas, pais e mães de estudantes e estudantes que tanto podem ser escolhidos quanto eleitos em assembleia convocada pelos seus pares.

Nesse processo de escolha, a figura 3 aponta que 50% dos conselheiros municipais de educação das capitais brasileiras são indicados e/ou escolhidos por dois segmentos representativos, o poder executivo (29%) e os trabalhadores em educação (21%).

Figura 3 – Percentuais de segmentos representativos presentes nos CMEs das capitais



Fonte: figura elaborada para esta pesquisa com base em documentos legais referentes aos CME das capitais brasileiras.

Os segmentos representativos de pais e mães de alunos são responsáveis pela indicação de 10% dos conselheiros, a iniciativa privada, por 8%, e o ensino superior e estudantes, por 6%.

Pode-se dizer que informações ou publicização dos processos de escolha dos conselheiros municipais de educação dificulta, se não constitui a única forma de construção do projeto democrático dos CMEs, tende a contribuir para a qualificação dos atores políticas que atuam no processo de institucionalização dos CMEs. Pode verificar nos documentos legais analisados, que os CMEs do Rio de Janeiro e de Florianópolis editam com antecedência normas específicas definindo a forma de escolha e indicação das representações no conselho.

Ademais, a maioria das normas legais que tratam dos CMEs das capitais brasileiras não estabelecem critérios ou quaisquer requisitos para o preenchimento da função de conselheiro municipal de educação. Entretanto, foi identificada a existência de condicionalidades nos CMEs de Aracaju, Belém, Boa Vista, Goiânia, Manaus, Porto Velho, Salvador, Rio Branco e São Paulo.

A maior parte das condicionalidades recai sobre aspectos referentes à formação acadêmica, experiência no magistério ou na educação, exigência de idoneidade moral e reconhecimento de espírito público, ou vinculação ao território geográfico, ou seja, residir no município no qual pretende ser conselheiro. De certo modo, são os mesmos aspectos que, orientavam a composição dos CMEs criados antes da CF/1988, e considerados por muitos, restritos e limitados à vontade política das autoridades locais.

No atual contexto, no entanto, que há cada vez mais a preocupação de estabelecer mecanismos legais que barrem a possibilidade de membros do poder executivo comissionados, ou com função gratificada, exercerem a função de conselheiro, como, por exemplo, nos CMEs de Campo Grande, Goiânia, Maceió, Recife, Palmas, Porto Alegre, Teresina e Vitória. Para ilustrar tal situação a legislação referente ao CMEs de Goiânia (Lei nº 7.771/1997, art. 2º) e Porto Alegre (Lei nº 248/1991, art. 2º § 2º) estabelecem que:

> é vedado o exercício simultâneo da função de conselheiro municipais de educação os ocupantes de cargos de secretário do município ou diretor de autarquia, com cargo de provimento em comissão ou função gratifica ou, ainda, com mandato legislativo municipal, estadual ou federal.

Os CMEs de Vitória, Recife, Teresina e Palmas, seguem as regras nacionais que orientam o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

(Fundeb) e que estabelecem mecanismos para impedir que membros do poder executivo comissionado tinham ter assento no referido conselho, tendo em vista que os conselhos daquelas cidades de fazem o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, por meio uma câmara específica, conforme o art. 37 da Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, 2007)[72].

Vale destacar que s escolha dos conselheiros municipais de educação dos 26 CMEs analisados envolve um conjunto de aspectos interessantes, como pela falta de uniformidade de critérios e procedimentos, o que pode sinalizar que a diversidade política, econômica, social, educacional, dentre outras, de cada capital brasileira é fator determinante dessa realidade.

No bojo da discussão referente a formas e procedimentos de escolha dos presidentes dos conselhos municipais de educação aparecem em destaque, o que se segue conforme documentos legais em vigor, a escolha do presidente dos CMEs das capitais brasileiras, assim como ocorre com a sua composição, segue as tendências democráticas, uma vez que 78% dos conselhos estabelecem que o presidente seja escolhido, indicado ou eleito, dentre os conselheiros em exercício, em sessão promovida pelo conselho pleno, convocada para esse fim. Se antes os CMEs eram presididos quase que exclusivamente pelo poder executivo, membro nato, no atual contexto, os cargos de conselheiros constituem objeto de disputa dos segmentos representativos que fazem parte de sua composição, conforme se pode verificar no quadro 4.

Quadro 4 – Formas de escolha do presidente do CME

Capitais	Formas de escolha
Aracaju	Escolhido dentre seus membros, por maioria absoluta, em escrutínio secreto,
Belém	Indicação feita por maioria de votos dos conselheiros
Belo Horizonte	Indicado e nomeado pelo prefeito
Boa Vista	Eleitos, em votação secreta por maioria simples dos conselheiros presentes
Campo Grande	Escolhidos, dentre seus membros

(continua)

[72] Art. 37. "Os Municípios poderão integrar, nos termos da legislação local específica e desta Lei, o Conselho do Fundo ao Conselho Municipal de Educação, instituindo câmara específica para o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, observado o disposto no inciso IV do § 1º e nos §§ 2º, 3º, 4º e 5º do art. 24 desta Lei. § 1º A câmara específica de acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB terá competência deliberativa e terminativa. § 2º Aplicar-se-ão para a constituição dos Conselhos Municipais de Educação as regras previstas no § 5º do art. 24 desta Lei" (BRASIL, 2007).

(continuação)

Capitais	Formas de escolha
Cuiabá	Eleitos pelo conselho pleno, por maioria absoluta.
Curitiba	Escolhido por processo eletivo, dentre seus membros,
Florianópolis	Eleitos em sessão plenária do conselho municipal de educação.
Fortaleza	Eleitos dentre os conselheiros, pelo voto da maioria absoluta, em votação secreta,
Goiânia	Eleitos para mandato de dois anos, mediante voto secreto, por maioria absoluta de seus membros em efetivo exercício.
João Pessoa	Informação Insuficiente.
Macapá	Indicação feita por maioria de votos dos conselheiros.
Maceió	Eleitos por seus pares, por maioria simples.
Manaus	Eleitos dentre os membros do respectivo conselho, mediantes do voto secreto ou aberto e deverão obter a maioria absoluta.
Natal	Eleitos pela maioria dos conselheiros presentes à sessão em regime de votação a ser definido pelo plenário.
Palmas	Indicado pelo plenário, em eleição aberta, com maioria absoluta,
Porto Alegre	Eleitos por seus pares, em eleição secreta.
Porto Velho	Escolhido pelos membros do CME.
Recife	Eleito entre e por seus pares pela maioria absoluta do conselho pleno, em votação secreta.
Rio Branco	Escolhidos dentre os conselheiros.
Rio de Janeiro	Será exercida pelo Secretário Municipal de Educação
Salvador	Presidência do CME pelo titular da Secretaria Municipal da Educação
São Luís	Presidente e ice presidente serão eleitos, em escrutino secreto, por seus pares, por maioria absoluta de votos.
São Paulo	Escolhidos dentre seus membros.
Teresina	Eleitos por seus pares
Vitória	Escolhidos dentre os Conselheiros nomeados,

Fonte: quadro elaborado para esta pesquisa com base em documentos legais referentes aos CME das capitais brasileiras.

No entanto, o quadro 4 indica que a figura do "membro nato" persiste em duas capitais (Rio de Janeiro e Salvador), cujos CMEs são presididos pelo titular da pasta da educação, e em Belo Horizonte (MG) onde a presidência é indicada pelo Prefeito.

Nos últimos anos tem aumentado a pressão da sociedade para criarem mecanismos que impeçam ou minimizem a interferência do poder executivo sobre os CMEs. Nesta perspectiva, o documento final da Conferência Nacional de Educação de 2010 (Conae de 2010) reforça esse apelo, ao reafirmar a posição da sociedade relativa ao compromisso de

ampliar e fortalecer os espaços institucionais de participação social por meio dos Conselhos de Educação, segundo o documento, deve-se:

> superar a fragmentação comumente existente nos órgãos colegiados, articulando suas diferentes funções em um conselho de educação fortalecido; equilibrar a função normativa com a de acompanhamento e avaliação da sociedade; trazer a discussão de políticas para os conselhos; instituir uma composição que reconheça a pluralidade de saberes e contribuições, de modo a refletir a diversidade dos/das agentes e sujeitos políticos do campo educacional e para além deles/delas; que os mandatos dos conselheiros e das conselheiras não sejam coincidentes com os dos gestores/as; **proibir que o exercício da Presidência do Conselho seja exercido por integrantes do Poder executivo**; ampliar iniciativas comprometidas com o desenvolvimento da capacidade e o fortalecimento da função de conselheiro/a; vincular a representação da sociedade a um fórum permanente (municipal, estadual, distrital ou nacional) de educação (BRASIL, MEC, 2010, p. 47; grifo inseridos).

Alguns CMEs das capitais brasileira já estabeleceram mecanismos que limitam a participação de representantes do poder executivo na composição do CME, entretanto, na maioria dos casos, ainda não há restrições referentes à representantes do poder executivo presidirem conselhos.

Em relação aos mandatos, o quadro 5 mostra que o tempo de duração é diferenciado, podendo variar entre dois, três, quatro ou seis anos, ou ainda, mandatos distintos para segmentos representativos, como é caso dos CMEs de Rio Branco, Porto Velho e Fortaleza. Entretanto, prevalece em 54% dos CME das capitais brasileiras o mandato de dois anos para seus conselheiros que podem, ainda, serem reconduzidos por igual período. Além disso, a perda do mandato está prevista nas regras regimentais, e ocorre nos casos de faltas consecutivas e/ou improbidade administrativa do conselheiro.

Quadro 5 – Duração do mandato dos conselheiros municipais de educação das capitais

Regiões	**CMEs das capitais**	**Duração do mandato**			
		2 anos	**3 anos**	**4 anos**	**6 anos**
Centro-Oeste	Campo Grande			X	
	Cuiabá			X	
	Goiânia			X	

(continua)

(continuação)

Regiões	CMEs das capitais	Duração do mandato			
		2 anos	3 anos	4 anos	6 anos
Norte	Belém	X			
	Boa Vista			X	
	Macapá	X			
	Manaus	X			
	Palmas	X			
	Porto Velho	X	X	X	
	Rio Branco	X		X	
Nordeste	Aracaju	X			
	Fortaleza		X	X	
	João Pessoa*				
	Maceió	X			
	Natal		X		
	Recife			X	
	Salvador*				
	Teresina	X			
	São Luiz			X	
Sudeste	Belo Horizonte	X			
	Rio de Janeiro	X			
	São Paulo				X
	Vitória	X			
Sul	Curitiba		X		
	Florianópolis	X			
	Porto Alegre				X

Fonte: quadro elaborado para esta pesquisa com base em documentos legais referentes aos CMEs das capitais brasileiras.
* Não foram encontrados dados suficientes.

Em vários casos, foram criados mecanismos internos nos CMEs para não haver uma renovação completa dos conselheiros, ou seja, todos ao mesmo tempo. Segundo Bordignon (2011, p. 74), "é desejável a renovação periódica parcial dos mandatos, uma vez que a renovação total impede que o conselho mantenha a coerência, a sequência e a desejável perspectiva histórica das políticas públicas".

As legislações dos CMEs de Porto Alegre e Belém ilustram essa situação: o CME de Porto Alegre, art. 3º de seu regimento interno (PORTO ALEGRE, 1991) estabelece que "O mandato de cada membro do Conselho Municipal terá duração de 06 (seis) anos" e § 1º afirma que "de 02 (dois) em 02 (dois) anos, cessará o mandato de 1/3 (um terço) dos membros do CME, sendo permitida a recondução por uma só vez".

O CME de Belém, no art. 4 § 1º do regimento interno (BELÉM, 1991) estabelece que "Na renovação da composição do Conselho deve ser assegurada a permanência de um núcleo básico de membros de, no mínimo, um terço, de modo a garantir a continuidade dos trabalhos do órgão".

Parece-nos, portanto que tal medida é bem pertinente, uma vez que evita descontinuidades das ações desenvolvidas pelos conselhos.

Outro elemento que chama atenção é relativo ao pagamento de jeton, gratificação ou ajuda de custo aos conselheiros. Os documentos legais analisados apontam divergência entre os CMEs das capitais, quando se trata de recompensar financeiramente os conselheiros para participarem das reuniões plenárias, seja na forma de jeton, de gratificação ou de ajuda de custo. Quase a metade dos Conselhos (46%) estabelecem alguma forma de recompensação financeiramente aos seus conselheiros quando convocados, dentre eles os CMEs de Aracaju, Belém, Boa Vista, Campo Grande, Goiânia, Maceió, Manaus, Natal, Porto Velho, Recife, Rio de Janeiro, São Luís e São Paulo. Embora nem todos os documentos analisados tratem dos valores pagos ou deixe isso claro, sete CMEs apresentam formas distintas para o cálculo dos valores pagos aos conselheiros, conforme o apêndice 7. Além disso, nos CMEs de Aracaju, Campo Grande, Porto Velho e Rio de Janeiro existe um "*plus*", ou seja, há um tratamento diferenciados para o conselheiro que ocupam a função de presidente do CME.

Dos CMEs das capitais, 27% explicitam o não pagamento de jeton, gratificação ou recompensação financeira aos conselheiros para comparecimento, quando convocados, das sessões plenárias, dentre eles, os CMEs de Belo Horizonte, Cuiabá, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Rio Branco, Teresina e Vitória. Um dos CMEs esclarece: "O exercício da função dos membros do Conselho é considerado serviço público relevante e *não será remunerado*" (TERESINA, 2001); (TERESINA, 2007; grifo inserido). Em alguns dos CMEs, é assegurado aos conselheiros apoio financeiro, como é o caso do CME de Florianópolis (2007):

> Art. 8º O desempenho das *funções de Conselheiro Municipal de Educação não será remunerado*, sendo considerado de caráter relevante os serviços prestados e seu exercício terá prioridade sobre quaisquer cargos ou função

> pública e/ou privada. Parágrafo único. Por opção do Conselheiro, será concedido vale transporte para as funções inerentes ao cargo.
> Art. 9º Os membros do Conselho Municipal de Educação *terão direito à inscrição, passagem e estadia para participarem de encontros voltados à função de Conselheiro*, quando assim for definido em sessão plenária, condicionadas à dotação orçamentária própria.

Não foram encontradas informações suficientes sobre formas de recompensa financeira dos conselheiros ou não tratam desse assunto os referidos documentos legais analisados nos CMEs de João Pessoa, Palmas, Porto Alegre e Salvador.

Considerando as regiões geopolíticas, apenas a Região Sul não explicita a prática de pagamento de jeton, gratificação ou ajuda de custo aos conselheiros municipais de educação. Nas demais regiões, os dados mostram que não há consenso entre os CMEs acerca de recompensar financeiramente os conselheiros municipais de educação.

Na maior parte dos documentos legais, a função de conselheiros municipais de educação é *considerada de relevância social*. No entanto, em muitos casos, há uma diferenciação em relação ao tratamento dado aos representantes ligados à esfera do serviço público e aqueles originários da iniciativa privada.

Neste sentido, é interessante observar que a participação do servidor público em conselhos é entendida como inerente ao exercício de sua função pública e, por isso, eles são dispensados de suas funções para participarem das reuniões, quando convocados pelo conselho, caso tenham sido indicados pelo executivo, ou sejam, como representantes de sua categoria. De outro lado, há os representantes da sociedade, muitas vezes originários ou ligados à iniciativa privada, seja prestando serviço em uma empresa ou atuando por conta própria. Assim, não recebem nenhum incentivo ou são dispensados da sua atividade a bem do serviço público, para a desempenharem funções nos CMEs; pelo contrário, para boa parte deles, a participar em reuniões no CME pode significar redução de seus rendimentos. Foi relatado pela presidente do CME de Cuiabá o mesmo fenômeno que ocorria quando pesquisador na presidência do Conselho: por várias vezes, para garantir a participação dos representantes dos segmentos de pais e mães de alunos e dos estudantes foi preciso oferecer-lhes vale-transportes para sua participação em reuniões do conselho.

Esta situação revela uma contradição além de demonstrar uma quebra de isonomia em relação às condições de participação dos conselheiros, tendo em vista que a lei não garante a todos os segmentos representativos as mesmas condições.

Há que ser levado em consideração ainda que os CMEs, quanto exercem a função normativa do respectivo sistema municipais de educação (SME) passam, consequentemente, a desempenhar ações sistemáticas que requerem tempo para estudo da legislação nacional, estadual e municipal, elaboração de normas complementares para SME, análise do contexto político-social-econômico do município e análise de processos regulatórios das instituições de ensino pública e privada. Alguns estudos, questionam se essa última ação não poderia ser desempenhada por técnicos da secretaria municipal de educação, uma vez que ela já possui na maioria das vezes estrutura material e de pessoal para executá-las.

Assim, é preciso repensar a forma de recompensar o conselheiro municipal de educação, tendo em vista o duplo papel que desempenhado nos CMEs, o de exercício da cidadania de participarem das deliberações das políticas públicas educacionais, mas também de trabalho sistemático de organização e regularização do SME. Entende-se que as ações desempenhadas sistematicamente são consideradas trabalho, no Brasil e conforme as leis trabalhistas, todo trabalho deve ser recompensado financeiramente.

Ainda é importante destacar como agem os conselhos municipais das capitais em relação à homologação dos seus atos deliberativos. Segundo Bordignon (2009, p. 81), "o instituto da homologação se situa como uma das questões mais polêmicas relativas à autonomia dos conselhos". De um lado, há aqueles que defendem a aplicabilidade direta dos atos emanados pelo Conselho, uma vez que em sua composição, estão a presentes segmentos tanto da sociedade civil quanto do poder executivo, e o conselho pleno é o local certo para debates, arguições e deliberações. E de outro, há aqueles que entendem que as deliberações devem ser homologadas pelo poder executivo para torná-las efetivas, portanto, deve-se de se estabelecer um pacto entre os órgãos do sistema municipal de educação, ou seja, órgãos executivo e normativo, para o cumprimento dos atos deliberativos do conselho pleno.

Observou-se que o instituto da homologação dos atos deliberativo dos conselhos pelo poder executivo é uma prática em 62% dos CMEs das capitais brasileiras, embora, cada conselho adote tanto o conteúdo a ser homologado quanto procedimento de forma distinta. Na maior parte dos casos, são sujeitos à homologação os atos normativos e deliberativos expressos por meio de pareceres e resoluções emanadas no conselho pleno. Notou-se também o estabelecimento de prazos para que o poder executivo possa homologar, pedir reexame ou esclarecimento ou vetar parcial ou integralmente os atos submetidos à sua apreciação. Vencidos os prazos estabelecidos, tais atos são considerados homologados.

O caso mais inusitado é o CME do Rio de Janeiro, que conforme o Decreto nº 16.697, art. 15 estabelece que "cabe ao Secretário Municipal de Educação homologar ou rejeitar, parcial ou integralmente, as deliberações ou pareceres do Conselho que não tenham obtido a aprovação de 2/3 (dois terços) dos conselheiros presentes à votação" (RIO DE JANEIRO, 1988). Como já foi explicitado anteriormente, esse CME é presidido pelo próprio Secretário Municipal de Educação, o que pode explicar tal ocorrência. Todavia vale ressaltar que essa situação obstrui ou dificulta as possibilidades de haver posição contrária à defendida pelo poder executivo, uma vez que o poder executivo estabelece a palavra final sobre matérias que não obtiveram a maioria dos votos dos conselheiros.

Dentre os CMEs analisados, apenas no de Goiânia, a homologação é de competência da sessão Plenária, conforme estabelece o Regimento Interno, art. 17, inciso VII: compete à "Plenária homologar as decisões das Comissões sobre assuntos regulamentados" (GOIÂNIA, CME, 2003). Em 23% dos conselhos, os respectivos documentos legais não há informações suficientes para identificar o procedimento em relação à homologação dos atos normativos dos CMEs.

No entanto, na maior parte dos casos, estabelece-se a prática da homologação, conforme explicitado em Cuiabá (2010), pela Lei nº 5.354, art. 15: "os atos normativos emanados do CME adquirem eficácia, após assinatura do Presidente, homologação do Secretário Municipal de Educação e sua devida publicação na Gazeta Municipal", ou ainda, em Curitiba (2006), pela Lei nº 12.081, art. 7º: "as deliberações aprovadas pelo CME entrarão em vigor somente após sua homologação por ato do Secretário Municipal da Educação".

Em alguns casos, foram estabelecidos prazos para o poder executivo homologar ou rejeitar os atos deliberativo/normativos dos CMEs, como por exemplo, os de Belo Horizonte e de Florianópolis:

> As decisões do Conselho referentes aos incisos V, VII, VIII e IX, do art. 5º, deste Regimento deverão ser complementarmente homologadas pelo Secretário Municipal de Educação, no prazo de 30 (trinta) dias (BELO HORIZONTE, 1999).

> Art. 3º Um prazo máximo de sessenta dias, ou devolvê-las ao Conselho, acompanhadas das solicitações das alterações com as devidas justificativas. Parágrafo único. Vencido o prazo previsto no caput as decisões do Conselho Municipal de Educação serão consideradas aprovadas (FLORIANÓPOLIS, 2007).

No CME do Rio de Janeiro, o poder executivo somente “homologa ou rejeita, parcial ou integralmente, as deliberações ou pareceres do Conselho que não tenham obtido a aprovação de 2/3 (dois terços) dos conselheiros presentes à votação” (RIO DE JANEIRO,1998, art. 15).

Com base nos dados apresentados neste capítulo, é possivel perceber que os CMEs das capitais brasileiras, até o momento, apresentaram, ao longo das décadas, mudanças tanto na forma quanto de conteúdo no que diz respeito ao papel de órgão normatizador dos SMEs, bem como quanto à sua composição.

Observou-se que houve ampliação dos segmentos representativos e descentralização do processo de escolha dos conselheiros, embora tenha sido detectado que apenas dois desses segmentos: poder executivo e trabalhadores em educação sejam responsaveis pela indicação de 50% dos conselheiros municipais de educação. Os critérios utilizados para a escolha dos conselheiros, basiam-se na formação e na experiência de magistério como fator prepoderante, ou seja, a despeito da pluralidade de segmentos representativos, os CMEs ainda se mostram resistentes à participação popular.

Outro aspecto em que houve modificações refere-se ao processo de escolha do presidente do CME que passou a ser, predominantemente, definida internamente pelos conselheiros e não mais uma prerrogativa do poder executivo. Entretanto, é necessário que se analise esse procedimento com cuidado, buscando identificar os segmentos representativos que vem ocupando o posto de presidente nos CMEs.

A despeito do processo de ampliação dos espaços democráticos, do aumento dos segmentos representativos e da descentralização dos espaço decisões, o executivo permanece com o poder de homologação dos atos emanados pelos CME, ou seja, ele continua no controle do processo decisório, tendo em vista que os atos deliberativos dos devem ser submetidos à apreciação do gestor da pasta.

Nos vários aspectos abordados neste capítulo, percebeu-se a existencia permanente de um processo de institucionalização dos CMEs das capitais brasileiras e que são relativamente recentes, uma vez que em sua maior parte, eles foram instituídos, a partir da década de 1990, com preponderancia, de funções normativas, deliberativas, consultivas e fiscalizadoras dos SMEs. Observou-se ainda que alguns poucos conselhos começam a desempenhar funções advindas do processo democrático, tais como as de mobilização e acompanhamento e controle social.

A composição dos CMEs também sofreram alterações, tornando-os mais representativos, embora a maior parte dos conselheiros ainda advenham do magistério. Entretanto, na maioria dos casos, a indicação de conselheiros seja de responsabilidade dos segmentos representativos, ainda que faltem critérios claros e meios de informar a sociedade a respeito do processo de escolha dos conselheiros.

CAPÍTULO V

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CMES NAS CAPITAIS DA REGIÃO CENTRO-OESTE: organização, funcionamento, limites e possibilidades de atuação

O objetivo deste capítulo é identificar e compreender, com base em documentos legais e institucionais e da percepção dos conselheiros representantes dos trabalhadores em educação e poder executivo o processo de institucionalização dos CMEs das capitais da região Centro-Oeste: Campo Grande, Cuiabá e Goiânia. Além disso, pretende-se identificar a forma de organização, funcionamento, limites e possibilidades de atuação dos CMEs no Sistema Municipal de Educação, contudo, sem perder de vista o contexto político-social mais amplo em que estão situados, ou seja, a região Centro-Oeste do Brasil.

A Região Centro-Oeste do Brasil está localizada no Planalto Central, com uma área total correspondente à 1.606.371.505 km^2. A região é formada pelos estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal, com suas respectivas capitais: Goiânia, Cuiabá, Campo Grande e Brasília. Os estados juntos possuem um total de 466 municípios, o que representa 8% dos municípios brasileiros.

A região possui um ecossistema composto por pantanal, cerrado e floresta amazônica. É ainda banhada tanto por rios quanto por bacias hidrográficas[73], como: Bacia Amazônica, Bacia do Tocantins-Araguaia, Bacia do Paraguai, Bacia do Paraná e Bacia do São Francisco.

A geografia político-administrativa da Região Centro-Oeste sofreu modificações importantes nas últimas décadas, o que tem contribuído para o seu desenvolvimento do processo demográfico, político e econômico.

Até a década de 1950 a Região Centro-Oeste era composta por dois grandes estados: Mato Grosso e Goiás. Durante o governo do Presidente Juscelino Kubitschek, ocorreu a primeira grande modificação, a transferência da capital federal da cidade litorânea do Rio de Janeiro para o interior do Brasil, no Planalto Central, ocupando parte do estado de Goiás.

Se na década de 1960 a economia da região Centro-Oeste era movida com base na exploração dos seus recursos naturais, sobretudo, garimpos de ouro, diamantes e madeira,

[73] O Brasil possui uma das mais extensas e diversificadas redes fluviais do mundo, dividida em doze regiões hidrográficas: Bacia Amazônica, Bacia Tocantins Araguaia, Bacia do Paraguai, Bacia Atlântico Nordeste Ocidental, Bacia Atlântico Nordeste Oriental, Bacia do Paraná, Bacia do Parnaíba, Bacia do São Francisco, Bacia do Atlântico Leste, Bacia do Atlântico Sudeste, Bacia do Atlântico Sul e Bacia do Uruguai. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/sobre/meio-ambiente/geografia/rios-e-bacias>. Acesso em: 17/jul/2013.

além da pecuária, que ainda representa um forte setor da economia da região. Em 2012, a economia da região Centro-Oeste sofreu alterações com chegada do agronegócio e das indústrias.

Nos últimos anos, o estado de Mato Grosso vem batendo recorde de produção de grãos no país[74] (CONAB, 2013), e mais recentemente o estado de Goiás, além das indústrias farmacêuticas, tornou-se um dos polos da indústria automobilística brasileira. Conforme o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (2012) a participação da região no Produto Interno Bruto (PIB)[75] nacional desde 1991 variou de 7,2% a 9,2% do PIB. No ano de 2012, registrou-se, conforme mostrou o IBGE (2013), um total correspondente a 4,403 trilhões de reais.

Essa região passou por três grandes modificações a partir de 1960. A transferência da capital federal para o Planalto Central na década de 1960 e a chegada do agronegócio e das indústrias para a região estimularam a migração interna para estados do interior do país. Pode-se dizer que esse conjunto de acontecimentos, foi responsável pela movimentação demográfica da região Centro-Oeste.

Na década de 1970, a segunda modificação ocorreu com a divisão do estado de Mato Grosso "que por intermédio da 'Liga Sul Mato-grossense', encaminhou ao Congresso Nacional Constituinte o pedido de criação de um território federal ou estadual autônomo na Região sul de Mato Grosso" (BRASIL, 2013). Em outubro de 1977, foi sancionada em Brasília, pelo então Presidente da República, General Ernesto Geisel, "a Lei Complementar n. 31, criando o estado de Mato Grosso do Sul e estabelecendo no 'art. 3º que a cidade de Campo Grande[76] é a capital do Estado'. Estava então, consolidada a velha aspiração dos sul-mato-grossenses e, particularmente, a dos campo-grandenses" (BRASIL, 2013).

Uma terceira modificação refere-se também à divisão político-administrativa na Região Centro-Oeste, na década de 1980, só que desta vez, no estado de Goiás. Assim, como em Mato Grosso, a ideia de separar as regiões norte e sul de estado de Goiás, alimentou os movimentos populares desde o século XIX, fazendo explodir, em 1821, no norte do estado

[74] A Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) realizou um acompanhamento da safra brasileira de grãos, um levantamento, em novembro de 2013.

[75] O Produto Interno Bruto (PIB) é a soma de todas as riquezas geradas por um país. No caso do Brasil, é medido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)) a cada trimestre. Seu resultado anual é um dos principais indicadores de uma economia, abrangendo todos os setores (agricultura, comércio, serviços, indústria e governo).

[76] Estima-se uma população de 786.797 habitantes distribuídos numa área de 8.092,951 km^2, com densidade demográfica de 97,22 (hab/km^2) (IBGE, 2010). Disponível em: <www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm>. Acesso em:

uma revolta separatista (BRASIL, 2013); entretanto, só a partir da década de 1970, essa questão passou a ser discutida no Congresso Nacional Constituinte. Finalmente, em 1988, ocorreu o desmembramento do estado de Goiás, dando origem ao estado do Tocantins, tendo como capital, a cidade de Palmas. Conforme a nova divisão geopolítica, o estado do Tocantins passou a pertencer à região Norte do país.

Paralelamente às divisões territoriais ocorridas nos estados da Região Centro-Oeste, houve movimentações pela emancipação de novos municípios, ou seja, pela criação de novas estruturas político-administrativas municipais. Segundo os dados do IBGE[77] (1993), entre as décadas de 1960 até 1980, "o processo de divisão municipal aumentou sensivelmente. Eram poucos as Unidades Federadas que contavam com mais de 50% de seus municípios constituídos. [...] houve uma diminuição desta dinâmica entre 1970 e 1980, para aumentar entre 1980 e 1990", voltando a crescer após a promulgação da CF de 1988. Verificou-se no segundo capítulo deste estudo, que até 2012, a Região Centro-Oeste possuía 466 municípios e era responsável por 8% no número de novos municípios criados no Brasil, no período de 1960 a 2012.

Também no período de 1960 a 2013, houve um crescimento demográfico na Região Centro-Oeste, de acordo com os dados apresentados pelo IBGE (2013) na ordem de 560%, ou seja, na década de 1960 a população da região era de 2.678.380 habitantes, registrando, em 2013, uma população de 14.993.191 habitantes[78] (IBGE, 2013).

Em 2013, a população do estado de Mato Grosso do Sul era de 2.587.269 dos habitantes, Mato Grosso, 3.182.113, Goiás, 6.434.048 e Distrito Federal, 2.789.761[79]. Juntos representavam 7,45% da população brasileira, que segundo IBGE (2013) de 201.032.714 habitantes.

[77] Ver IBGE – Diretoria de Geociência, Departamento de Geografia, Anuário Estatístico do Brasil, 1993.
[78] O total, está incluso a estimativa da população do Distrito Federal.
[79] IBGE. Diretoria de Pesquisas (DPE) - Coordenação de População e Indicadores Sociais (Copis). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2012/estimativa_tcu.shtm>. Acesso em: 17/jul/2013.

Tabela 6 – Número de municípios e de população das unidades federativas da Região Centro-Oeste

Região – unidade federativa	Municípios	População
Centro-Oeste		
Mato Grosso do Sul	78	2.587.269
Mato Grosso	141	3.182.113
Goiás	246	6.434.048
Distrito Federal	1	2.789.761
Total	466	14.993.191

Fonte: IBGE 2013.

Conforme os dados apresentados pelo IBGE, em 2012, na Região Centro-Oeste, 90% dos habitantes residiam na zona urbana. Sendo que no Distrito Federal, 96,44% de seus habitantes eram provenientes da zona urbana, seguido pelo estado de Goiás, com 92,14%. A menor taxa (84,43%) de habitantes ocorreu na zona urbana, do estado de Mato Grosso, o que consequentemente indica que, mais de 15% da população mato-grossense vive na zona rural da Região Centro-Oeste.

Na educação, a lógica da descentralização tornou os municípios responsáveis pela oferta da educação infantil e, prioritariamente, pelo ensino fundamental, assim como a organizarem, na forma da lei, os seus sistemas próprios de ensino, conforme estabelece o art. 211 da CF/1988 (BRASIL, 1988).

Com a implantação, em 2007, do Fundeb, a exemplo do que ocorreu com a implantação e implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), entre 1997 e 2006, observou-se que, na quantidade de matrículas houve avanços significativos. O acesso das crianças de zero a cinco anos de idade, foi ampliado em 4,5%, o que significou uma elevação das matrículas em termos brutos, de 6.509.868 alunos em 2007, chegando, em 2012, a 7.295.512 de matrículas, número que representava 45,07% do total da demanda da população dessa faixa etária. A Região Centro-Oeste respondeu por 3,76% do total de matrícula nacional, com 274.375 alunos matriculados na faixa etária entre zero a cinco anos de idade (BRASIL, 2012).

Em relação ao ensino fundamental, os dados censitários escolares entre 1998 e 2010 mostram que as matrículas do ensino fundamental estão estabilizadas e apresentaram um pequeno decrescimento no total geral das matrículas desde 2007 (BRASIL, 2012). Na faixa

etária de seis a quatorze anos[80], os dados referentes ao censo escolar de 2012 apontam um decréscimo de 2,2% da taxa de matrícula em relação aos anos anteriores, mas que, mesmo assim, atingiu um total de 29.702.498 de alunos matriculados no Brasil, o que significou um avanço, considerando que atendia quase que a totalidade da demanda prevista para essa etapa da educação básica.

Desse total, 68,2% das matrículas, referentes aos anos iniciais (primeiro ao quinto ano), foram registradas nas redes municipais, e 16,33% das matrículas, nas redes estaduais. As escolas privadas foram responsáveis por 15,5% do total de matrículas.

Nos anos finais (sexto ao nono ano) há uma tendência inversa dos anos iniciais, ou seja, as redes estaduais corresponderam 47,3% das matrículas, e às redes municipais, 39,5%, e à rede privada, 13,1% das matrículas. Os dados apontam uma tendência que vem se consolidando desde a implantação do Fundef, a municipalização das primeiras etapas da educação básica.

A Região Centro-Oeste atendeu a 7,96% do total de matrículas do ensino fundamental do país[81] em 2012. As redes municipais foram responsáveis por 68,36% das matrículas referentes aos anos iniciais do ensino fundamental, e redes estaduais, por 54,90% das matrículas relacionadas aos anos finais. Confirma-se a tendência nacional sobre a municipalização do ensino fundamental.

Também, em relação às primeiras etapas da educação básica, os desafios maiores de acesso estão ligados à educação infantil. Na faixa etária entre quatro e cinco anos de idade, em 2012, existiam cerca de 944.000 mil crianças fora de instituições educativas, situação que se agrava quando o foco se dirige ao acesso das crianças de zero a três anos de idade, que corresponde a uma demanda reprimida de 7.944.418 crianças, ou seja, conforme o censo escolar de 2012, apenas 24,23% da demanda total da educação infantil, concentrada nos grandes centros urbanos, eram atendidas.

Conforme o Ipea no Relatório situação social – 2012, ainda havia 9,7% de analfabeto na faixa etária de quinze anos ou mais, e aproximadamente 12% da população brasileira que não foi alfabetizada, o que significa 22 milhões de pessoas consideradas analfabetas (IPEA, 2012).

---

[80] A Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009 **"**dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica..." (BRASIL, 2009).

[81] Resultados finais do Censo Escolar 2012. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matrícula>. Acesso em: 18/jul/2013.

A Região Centro-Oeste apresenta resultados melhores do que a taxa nacional, pois, no ano de 2012, em Goiás a taxa de analfabetismo a de 8,61%, em Mato Grosso do Sul, é de 8,68% e, no estado de Mato Grosso, 10,16%, ou seja, não só a maior taxa registrada entre os estados da região como também foi maior do que o índice nacional. Apesar disso, a taxa média de analfabetismo registrada na Região Centro-Oeste no de 7,98%.

A tabela 7 mostra que, na primeira década do século XXI, houve uma pequena melhora em relação à média de escolaridade completa do brasileiro, que passou de 6,4 anos de escolaridade registrada, em 2001 a 7,55 anos de escolaridade, em 2009. Vale destacar ainda que essa melhora também foi verificada na região Centro-Oeste.

Tabela 7 – Anos de escolaridade completa dos brasileiros e região Centro-Oeste

Unidades	Anos de escolaridade completa	
	2001	2009
Nacional	6,4	7,5
Goiás	6,1	7,5
Mato Grosso do Sul	6,4	7,4
Mato Grosso	6,5	7,9

Fontes: Dados obtidos do Relatório da situação social de 2012 do Ipea.

Outro dado interessante do Relatório da situação social de 2012 (IPEA, 2012) mostra que o maior desafio continua sendo o de melhorar à média de anos de estudos da população rural. A média de escolaridade da população rural dos estados da Região Centro-Oeste ainda é baixa: Goiás, 5,3, Mato Grosso do Sul, 5,5, e Mato Grosso, 5,3.

Não obstante a melhora nos resultados quantitativos alcançados nas últimas décadas, o estudo realizado pelo Ipea (2011, p. 13), "mostra que existem grandes diferenças educacionais entre os estratos de renda". Nos 20% da população de menor renda,

> a situação educacional é muito ruim: baixa escolarização; grandes contingentes de analfabetos absolutos; distorções na relação idade-série. Enquanto a situação educacional dos 20% de maior renda é bem melhor, apesar de ainda comportar críticas: o estoque educacional é quase três vezes maior que dos pobres; quase erradicou o analfabetismo absoluto; e as distorções são também menores (IPEA, 2011, p. 13).

No tocante ao censo escolar de 2013, conforme tabela 8, as redes municipais da Região Centro-Oeste, independentemente da forma de organização do seu sistema, se vinculados aos sistemas estaduais de ensino, ou com seus sistemas próprios, foram

responsáveis por 46% do total das matrículas da educação básica, o que corresponde a 1.227.523 alunos matriculados, e 38% atendidas pelas redes estaduais, com um total de 1.021.191 alunos matriculados. Entretanto, os dados revelam um fenômeno diferente no estado de Mato Grosso, uma vez que essa proporcionalidade se inverte, ou seja, do total de alunos matriculados nas redes públicas e privadas, a rede estadual é responsável por 46% dos alunos atendidos na educação básica, seguida pela, a redes municipais que têm matriculado 43% do total de alunos do Estado.

Tabela 8 – Número de alunos matriculados da educação básica, na região Centro-Oeste e nos estados de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Goiás[82]

Região município	Dependência	Número de alunos matriculados (inicial)				
		Educação infantil		Ensino fundamental		Ensino médio
		Creche	Pré-Escola	1ª a 4ª série e anos iniciais	5ª a 8ª série e anos finais	
Centro-Oeste	Estadual	597	765	156.632	420.909	442.288
	Federal	66	14	261	756	10.305
	Municipal	112.652	204.046	664.279	245.789	757
	Privada	34.141	66.461	147.099	102.512	63.116
	Total	147.456	271.286	968.271	769.966	516.466
Mato Grosso do Sul	Estadual	221	126	52.597	81.794	85.754
	Federal				517	2.086
	Municipal	36.139	48.544	145.495	75.727	116
	Privada	9.626	11.252	23.542	14.616	10.690
	Total	45.986	59.922	221.634	172.654	98.646
Mato Grosso	Estadual	376	475	73.751	126.170	143.524
	Federal					3.693
	Municipal	37.431	71.063	154.056	61.970	90
	Privada	7.438	12.837	27.000	18.830	12.270
	Total	45.245	84.375	254.807	206.970	159.577
Goiás	Estadual		164	30.284	212.945	213.010
	Federal	66	14	261	239	4.526
	Municipal	39.082	84.439	364.728	108.092	551
	Privada	17.077	42.372	96.557	69.066	40.156
	Total	56.225	126.989	491.830	390.342	258.243

Fonte: tabela elaborada pelo autor com base nos Resultados finais do censo escolar (IBGE, 2013).

[82] Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>. Acesso em:

Os dados do Censo Escolar de 2013 mostram que os estados de Mato Grosso do Sul e de Goiás seguem a tendência de distribuição das matrículas da educação básica da região Centro-Oeste, assim como a tendência nacional, pois 57% do total das matrículas da educação básica das redes públicas concentram-se nas redes municipais, ou seja, 21.180.824 matrículas, e 43% nas redes estaduais, o que equivale a 16.064.645 alunos matriculados (IBGE, 2012).

Observou-se que, à medida que cresce a participação dos municípios na oferta do ensino regular, intensificam-se os debates sobre o processo de institucionalização dos SMEs. Na Região Centro-Oeste, conforme mostra na tabela 9, do total de 466 municípios existentes, 133 municípios (29%) informaram que já instituíram os seus sistemas municipais de ensino, enquanto que 71% dos municípios da região ainda encontram-se vinculados aos respectivos sistemas estaduais de ensino. O percentual apresentado pela Região Centro-Oeste de municípios com SME, está abaixo da média nacional que está, em 37% dos municípios brasileiros, é a que apresenta o menor número de municípios com sistemas próprios de ensino. (BRASIL, 2011).

Tabela 9 – Municípios e forma de organização do sistema municipal de ensino na Região Centro-Oeste e classes de tamanho da população dos municípios – 2011

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios		
	Total	Forma de organização do sistema municipal de ensino	
		Sistema municipal de ensino próprio	Vinculado ao sistema estadual
Centro-Oeste	466	133	333
Até 5 000	143	26	117
De 5 001 a 10 000	105	16	89
De 10 001 a 20 000	111	27	84
De 20 001 a 50 000	72	35	17
De 50 001 a 100 000	17	14	3
De 100 001 a 500 000	10	11	3
Mais de 500 000	4	4	0

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (2011).

Em relação à incidência de CMEs na Região Centro-Oeste, os dados apresentados pelo IBGE (2011) mostram que, dos 466 municípios, 372 declararam terem instituído, na forma da

lei, os CMEs, o que corresponde a 80% dos municípios. O maior número de CMEs eram do estado de Goiás com 49%, seguido de Mato Grosso, com 22%, e Mato Grosso do Sul, com 8% do total de CMEs na Região Centro-Oeste.

Tabela 10 – Número de CMEs na Região Centro-Oeste e em seus respectivos estados

Regiões Centro-Oeste	Total Municípios	Total de municípios com Conselho Municipal de Educação	Total de municípios com Sistema Municipal de Ensino Próprio
Brasil	5.565	4.718	2.048
Centro-Oeste	466	372	133
Goiás	246	229	79
Mato Grosso	141	102	20
Mato Grosso do Sul	78	40	33

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011.

Conforme o Sistema de Informação dos Conselhos Municipais de Educação (SICME), de 2007, houve no período de 2004 a 2007 um acréscimo de 60% do número de CMEs em toda a região Centro-Oeste. Esse crescimento foi percebido com maior frequência no estado de Goiás com 72% de novos CMEs. No Mato Grosso do Sul, houve um aumento de 47%, e, no estado de Mato Grosso, 45% no mesmo período analisado (BRASIL, 2008).

No capítulo anteriores, verificou-se que cabe aos municípios a iniciativa de instituir os SMEs, assim, como os CMEs. O fato de o município não instituir o sistema próprio de ensino, não impede que o ele organize, na forma de lei, o seu Conselho de Educação. Por essa razão, verifica-se, na tabela 10, o número maior de CMEs em relação aos SMEs. Pois é possível haver CME sem o SME instituído, mas não é possível o sistema sem o conselho. A maioria dos especialistas, da mesma forma que a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME/Nacional), entidade representativa dos CMEs, advogam que os municípios, ao organizarem os seus CMEs devem também instituírem os seus SMEs, sob pena de se enfraquecerem no tocante à autonomia e limitarem a atuação dos conselhos nos municípios.

Embora não haja uma legislação que determine a organização e a estrutura do sistema municipal de ensino, já se tornou voz que os órgãos normativos do sistema de ensino devem

ser de responsabilidade dos CMEs, assim, o município que optar por instituir o sistema próprio de ensino obrigatoriamente terá que organizar o CME.

5.1 Os Conselhos Municipais de Educação das capitais da Região Centro-Oeste

Os dados do censo escolar referentes às capitais da região Centro-Oeste mostram uma situação muito próxima dos dados gerais da região. Conforme a tabela 11, a capital de Goiás, Goiânia, possui um total de 259.144 alunos matriculados, a capital de Mato Grosso, Cuiabá registrou um total de 128.161 alunos matriculados e a capital do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, matriculou, em 2013, um total de 182.525 alunos.

Tabela 11 – Resultado final do Censo Escolar de 2013, referente aos estados da Região Centro-Oeste

Município	Dependência	Número de alunos matriculados (inicial)				
		Educação infantil		Ensino fundamental		Ensino médio
		Creche	Pré-escola	1ª a 4ª série e anos iniciais	5ª a 8ª série e anos finais	
Goiânia	Estadual	0	0	4.536	23.384	41.640
	Federal	66	14	261	239	970
	Municipal	6.702	8.730	44.313	26.124	0
	Privada	6.572	15.072	35.065	26.676	18.780
	Total	13.340	23.816	84.175	76.423	61.390
Cuiabá	Estadual	376	475	9.420	20.072	20.534
	Federal	0	0	0	0	1.457
	Municipal	6.138	10.308	21.589	6.624	0
	Privada	2.626	4.492	10.243	7.968	5.839
	Total	9.140	15.275	41.252	34.664	27.830
Campo Grande	Estadual	221	126	9.649	14.978	28.022
	Federal	0	0	0	517	934
	Municipal	11.428	12.411	39.835	29.412	70
	Privada	5.565	4.863	11.837	7.056	5.601
	Total	17.214	17.400	61.321	51.963	34.627

Fonte: tabela elaborada com base em Resultados finais do Censo Escolar 2013 (BRASIL, 2013).

Vale destacar que os Sistemas Municipais de Ensino das capitais da região Centro-Oeste compreendendo as redes públicas municipais e a rede privada que ofertam a educação infantil, são responsáveis por 46% do total de alunos matriculados. Conforme o censo escolar

de 2013, nos SMEs de Goiânia foram matriculados 107.513 alunos, em Cuiabá, 51.777 alunos e, em Campo Grande, 103.584 alunos, o que equivale a 57% do total de alunos matriculados na capital, conforme tabela 11.

Verifica-se na tabela 12 que os SMEs das capitais da Região Centro-Oeste são compostos de 1.143 estabelecimentos de ensino públicos municipal e privado. No SME de Cuiabá, a educação infantil e o ensino fundamental são ofertados em 160 estabelecimentos públicos municipais e 63 estabelecimentos privados; no SME de Goiânia, a educação infantil e o ensino fundamental são oferecidos em 330 estabelecimentos públicos municipais e 247 estabelecimentos privados; e no SME de Campo Grande, a educação infantil, ensino fundamental e médio está sendo ofertados em 228 estabelecimentos públicos municipais e 106 estabelecimentos privados.

Tabela 12 – Número de estabelecimento de ensino nos SMEs das capitais da Região Centro-Oeste

Níveis de ensino	Rede de ensino	Estabelecimentos		
		Campo Grande	Cuiabá	Goiânia
Educação infantil	Municipal	133	75	176
	Privada	106	63	247
Ensino fundamental	Municipal	94	85	163
Ensino médio	Municipal	1	0	0
Total		**334**	**223**	**586**

Fonte: Resultados finais do Censo Escolar 2012[83] (BRASIL, 2012).

A tabela 12 mostra o universo de estabelecimentos de ensino. Segundo a LDB/1996, art. 11 (BRASIL, 1996), os SMEs são incumbidos, por meio de seus órgãos executivos e normativos, a

> organizar, manter e desenvolver instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino (BRASIL, 1996)

Os órgãos normativos dos SMEs de Campo Grande[84], Cuiabá[85] e Goiânia[86] são exercidos pelos respectivos CMEs. Do ponto de vista formal, surgiram pela primeira vez na

[83] Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>. Acesso em: abr/2013.

década de 1990. No decorrer do processo de institucionalização cada Conselhos segue caminhos próprios e independentes conforme o seu tempo político, histórico e social.

No entanto, observou-se que, antes de serem regulamentados e instalados, passaram por um período de "encubação", de "amadurecimento" desde que foram introduzidos pela primeira vez no arcabouço legal do município. Segundo Werle (2008), a legislação representa o mundo instituído, uma forma de capturar um dado momento histórico, movimento da história, processo que não acontece sem lutas, sem disputas. No texto legal, "as atribuições dimensionam suas responsabilidades, configuram seu campo de ação, possibilidades de transformação, formas de relacionamento com outros componentes do poder político-administrativo tanto da esfera Municipal como das demais instâncias do Estado" (WERLE, 2008, p. 215).

Quadro 6 – Demonstrativo dos documentos legais que dispõem sobre os CMEs das capitais da Região Centro-Oeste

(Instituído) CMEs das capitais	(Instituinte) Documentos legais que dispõem sobre os CMEs e alteram.
O CME de Campo Grande surgiu pela Lei Orgânica Municipal em 1990, art. 171, mas foi instituído pela Lei 3.438 de 13/1/1998.	Lei nº 3.404, de 1º de dezembro de 1997. Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino. (Revogada pela Lei nº 4.507, de 17 de agosto de 2007) Lei nº 3.438, de 13 de janeiro de 1998 - Dispõe sobre a criação, composição e Funcionamento do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. Lei nº 3.439, de 13 de março de 1998. (Alterada pela Lei nº 4.377, de 18 de abril de 2006) Lei nº 3.577, de 26 de novembro de 1998. Dispõe sobre as diretrizes para a criação e classificação dos órgãos colegiados na administração municipal e dá outras providências. Lei nº 4.037, de 12 de maio de 2003. Dispõe sobre o mandato dos conselheiros municipais no âmbito do município de Campo Grande. Lei nº 4.377, de 18 de abril de 2006. Altera dispositivos da Lei nº 3.438, de 13 de janeiro de 1988, que "dispõe sobre a criação, composição e funcionamento do Conselho Municipal de Educação", e dá outras providências. Lei nº 4.507, de 17 de agosto de 2007. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino no Município de Campo Grande, e dá outras providências. Lei nº 4.847, de 27 de maio de 2010. Altera dispositivos das leis números 3.439/1998 e 4.377/2006, que dispõem sobre a criação,

[84] O CME de Campo Grande está situado a Rua Manuel Inácio de Souza, 280, Jardim dos Estados, Campo Grande-MS.
[85] O CME de Cuiabá está situado a Rua Manoel Garcia Velho, 378, Bairro Bandeirantes, Cuiabá-MT.
[86] O CME de Goiânia está localizado a Rua 104, n. 721, Setor Sul, Goiânia-GO, CEP: 74.080-240.

	composição e funcionamento do Conselho Municipal de Educação. Lei nº 4.876, de 20 de julho de 2010 - Altera dispositivos das leis números 3.439/1998 e 4.377/2006, que dispõem sobre a criação, composição e funcionamento do Conselho Municipal de Educação, e dá outras providências. Decreto nº 8.487, de 28 de junho de 2002. Dispõe sobre as reuniões do Conselho Municipal de Educação, estabelece o "Jeton" para seus membros e dá outras providências. Decreto nº 10.322, de 7 de janeiro de 2008. Dispõe sobre o pagamento de Jeton pela participação em órgão colegiado de deliberação coletiva, e dá outras providências.
O CME de Cuiabá foi instituído pela Lei Orgânica Municipal em 1990, art. 17, que trata das disposições gerais e transitórias.	Lei nº 3.707 de 22 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a composição, competência e estrutura do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. Lei nº 4.131 de 3 de dezembro de 2001. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. Lei nº 5.011 de 1 de outubro de 2007. Define o Conselho Municipal de Educação de Cuiabá, referido pelo art. 24, da lei federal nº 11.494, art. 17 das disposições gerais e transitórias da lei orgânica do município de Cuiabá e no art. 2º da lei nº 4.120 de 16/11/2001, definindo as suas competências, sua estrutura, órgãos, composição, e revoga a lei nº 4.131 de 3/12/2001 e dá outras providências. Lei nº 5.097 de 2 de junho de 2008. Altera a redação do art. 4º, letra "a" da lei nº 5.011/2007 que define o Conselho Municipal de Educação de Cuiabá e dá outras providências. Lei nº 5.289 de 30/12/2009. Institui o Sistema de Ensino do município de Cuiabá, e dá outras providências. Lei nº 5.354 de 9 de novembro de 2010. Dispõe sobre a organização, estrutura, funcionamento e a composição do conselho de educação, de acordo com a lei de diretrizes e bases da educação nacional e o sistema municipal de ensino.
O CME de Goiânia surgiu na Lei Orgânica Municipal em 1990, art. 23, mas foi **instituído** pela Lei nº 7.771 de 29 de dezembro de 1997.	Lei Orgânica Municipal de 1990 - Cria o Sistema de Ensino (art. 238). Lei nº 7.771, de 29 de dezembro de 1997. Cria o Conselho Municipal de Educação de Goiânia. Lei nº 8.353, de 14 de dezembro de 2005. Altera a lei nº 7.771, de 29 de dezembro de 1997, referente ao Conselho Municipal de Educação.

Fonte: quadro elaborado para esta pesquisa com base em documentos legais referentes aos CMEs de Campo Grande, Cuiabá e Goiânia.

Do ponto de vista legal, a Lei Orgânica Municipal é o ponto de partida da trajetória dos CMEs da Região Centro-Oeste. Trata-se de uma das referências legais do início da década de 1990 que deflagram o processo de criação dos conselhos no âmbito dos municípios, e, na maioria das vezes, assegurou que fossem inscritos como órgão auxiliares da administração municipal e de composição paritária entre representantes do poder executivo e da sociedade

civil. É o caso de Campo Grande, pois, de acordo com o art. 78, "os conselhos municipais são órgãos governamentais que tem por finalidade auxiliar a Administração Pública na orientação, planejamento e interpretação de matéria de sua competência" (CAMPO GRANDE, 2009).

No entanto, vale ressaltar que o CME de Cuiabá foi o único criado[87] no próprio texto da Lei Orgânica Municipal que estabeleceu um prazo de 240 dias, após a sua promulgação, para a regulamentação e instalação dos CMEs conforme o art. 18, parágrafo 1º e 2º [88]. Entretanto, somente o CME foi regulamentado pela Lei nº 3.707, de 22 de dezembro de 1997, que "dispõe sobre a composição, competência e estrutura do CME e dá outras providências".

Na maior parte das leis orgânicas municipais, há evidências sobre a finalidade, natureza, composição e as atribuições específicas dos CMEs, que, no entanto, nem sempre foram objeto de regulamentação. Em Campo Grande, o CME foi fruto de emendas ao texto da Lei Orgânica de 2009. Atualmente, é definido pelo artigo 171,

> O Conselho Municipal de Educação, órgão colegiado, integrante da estrutura do poder público municipal, exercerá funções consultiva, normativa e deliberativa.
> § 1º No exercício de suas funções o Conselho Municipal de Educação representará junto à Câmara Municipal de Campo Grande - MS se comprovada a não aplicação do percentual mínimo na manutenção e desenvolvimento do ensino, exigido na legislação vigente.
> § 2º O Conselho Municipal de Educação deve ter, além das funções estabelecidas neste artigo, às técnico-pedagógicas.
> § 3º A atuação do Conselho Municipal de Educação deverá concorrer para um melhor relacionamento com outros Colegiados que compartilhem objetivos e responsabilidades na defesa da educação como direito social, com vistas ao pleno e qualificado atendimento aos direitos da população. (CAMPO GRANDE, 2009).

Em Cuiabá, o tema foi tratado de maneira genérica, ou seja, de todos os conselhos municipais criados, conforme art. 18 da Lei Orgânica (CUIABÁ, 1990), "serão definidores da política de suas respectivas áreas, tendo caráter deliberativo, consultivo e recursal [...]". Em Goiânia a Lei Orgânica, conforme art. 23, "assegura a criação de Conselhos Municipais, com objetivos específicos e determinados" (GOIÂNIA, 1990), e foi a única capital do Centro-Oeste que cria o Sistema Municipal de Ensino pela Lei Orgânica Municipal.

---

[87] Conforme art. 17, da Lei Orgânica (1990), Ficam criados os seguintes Conselhos: I – CME, vinculado à Secretaria Municipal de Educação. (CUIABÁ, 1990).

[88] Segundo art. 18, da Lei Orgânica (1990), § 1º O Executivo terá prazo de 240 (duzentos e quarenta) dias, após a promulgação desta Lei Orgânica, para a instalação dos conselhos. § 2º Os Conselhos acima criados serão regulamentados através de leis, no prazo máximo de 240 (duzentos e quarenta) dias, a partir da promulgação da presente Lei Orgânica (CUIABÁ, 1990).

Em Campo Grande e Cuiabá, o SME foi efetivamente criado anos mais tarde após a promulgação de suas leis orgânicas. Uma das razões pode ser a lacuna que ficou entre ano de promulgação da CF/1988 e 1996 da (LDB/1996), tendo em vista que a maioria das leis orgânicas das capitais brasileiras foi elaborada no início da década de 1990.

Seguindo a lógica constitucional, a LDB/1996 tratou de esclarecer aquilo que a CF/1988 deixou obscurecido, definindo competências, abrangências, assim como a composição dos sistemas de ensino, de tal sorte que não ocorram concorrência entre eles, mas que aconteça colaboração entre os entes federados, conforme desenhado no artigo e 211 da CF/1988, os estados e municípios devem organizar em regime de colaboração seus sistemas de ensino (BRASIL, 1988). É o caso das três capitais da Região Centro-Oeste conforme suas leis orgânicas:

> art. 167, parágrafo único. Na organização de seu sistema de ensino, o Município definirá formas de colaboração com o Estado, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. E no artigo 168. Na organização do Sistema Municipal de Ensino, observar-se-á, além dos princípios estabelecidos nos art. 205, 206 e 208 da Constituição Federal. (CAMPO GRANDE, 1990,)
>
> art. 128, O Município organizará seu sistema de ensino, garantindo a todos, ensino de qualidade, gratuito e em todos os níveis, pautado nos ideais de igualdade, liberdade e solidariedade social, visando o pleno desenvolvimento da pessoa humana. (CUIABÁ, 1990)
>
> art. 238, Fica criado o Sistema Municipal de Ensino de Goiânia, integrado às diretrizes da Educação Nacional e Estadual. (GOIÂNIA, 1990).

Nas três capitais da Região Centro-Oeste, os CMEs foram anunciados nos arranjos legais no início da década de 1990. No entanto, o CME de Cuiabá é o sistema de ensino em Goiânia levaram certo tempo para serem efetivamente organizados e instalados, conforme o próprio texto da lei determinara. Em Campo Grande, o CME foi regulamentado em 1998 e passou a funcionar a partir de 2002, em Cuiabá, a despeito da criação pela Lei Orgânica em 1990, o CME foi regulamentado pela primeira vez em 1997, e a lei foi reeditada em 2001, 2007, 2008 e 2010, o conselho só passou a funcionar efetivamente no ano de 2002. Em Goiânia o CME embora definido como prioritário no texto da Lei Orgânica Municipal de 1990 somente veio a ser regulamentado em 1997 e entrou em funcionamento no ano de 1998.

A formalidade da lei que rege as capitais analisadas, como as leis orgânicas, mesmo consideradas fundamentais do ponto de vista da estrutura jurídica dos municípios para assegurar os direitos sociais e políticos no âmbito dos municípios, não são autoaplicáveis, ou

seja, não se instalam automaticamente, pelo contrário. O caso específico dos CMEs é emblemático, uma vez que eles só passam a funcionar quando são provocados, seja pelos interesses democráticos e de participação popular ou por força do processo da efetiva institucionalização do SME.

A institucionalização dos CMEs das capitais da região Centro-Oeste, via de regra, não segue um padrão, sobretudo porque, como foi analisado anteriormente, não existe uma orientação na forma de lei que estabeleça como os Conselhos devem ser organizados, compostos, funções a serem exercidas, assim como, não estabelece um prazo para que possa ser instituído. Portanto, entende-se que os CMEs são frutos do seu processo particular de institucionalização, em uma dinâmica articulada e constante entre o instituído e o instituinte, estabelecida pela correlação de forças existentes nos vários momentos de definição e organização dos conselhos.

O CME de Campo Grande foi instituído oito anos após a promulgação da Lei Orgânica Municipal, datada em 1990, em atendimento à demanda da Lei nº 3.494 de 1º de dezembro de 1997 que "dispôs sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino", e que buscou cumprir as incumbências definidas pela LDB de 1996, no que diz respeito às competências e atribuições no município na organização da educação municipal. Esse processo foi marcado por audiências públicas e formação de comissão de trabalhos com vistas a fundamentar o documento com sugestões para a organização e funcionamento do CME.

Verificou-se que, paralelamente à regulamentação do CME, foi aprovada a Lei nº 3.577 em 26 de novembro de 1998 que "dispõe sobre as diretrizes para a criação e classificação dos órgãos colegiados na administração Municipal" (CAMPO GRANDE, 1998). No entanto, a instalação e funcionamento do CME de Campo Grande somente foi autorizado pelo chefe do poder executivo em janeiro de 2002. Em 19 de março de 2002, os conselheiros e seus respectivos suplentes foram nomeados, e em seguida, ocorreu a primeira reunião, em que foi escolhido, na forma de eleição, tanto o presidente quanto o vice-presidente, eleitos para o Biênio 2002/2004. O CME de Campo Grande encontra-se no seu quinto biênio.

O CME de Cuiabá foi criado pela Lei Orgânica Municipal, em 1990. Todavia, somente após quatro anos de sua criação, foi constituída, mediante do ato do Gabinete do Prefeito (GP) nº 273/1994 (CUIABÁ, 1994), uma comissão para estudos e elaboração da proposta de um projeto de lei que objetivava regulamentar e instalar o CME de Cuiabá.

O projeto de lei foi encaminhado pelo Prefeito Municipal de Cuiabá à Câmara Municipal, para análise, em 1996, em caráter de urgência, para análise. Na Câmara

Municipal, após estudo da comissão designada para a matéria, foi apresentado um novo texto com emendas substitutivas que, no entanto, ficou arquivado até 1997.

Em junho de 1997, o CME passou a ser assunto de pauta do Fórum Permanente de Debates sobre Educação, instituído naquela gestão. Após algumas discussões, debates e estudos, o fórum ultimou as discussões acerca do projeto lei que disporia sobre composição, competência e estrutura do CME, sendo concluída e aprovada a versão final do documento.

Em 23 de dezembro de 1997 foi sancionada a primeira lei que dispunha sobre a composição, competência e estrutura do CME de Cuiabá, lei nº 3.707/1997, (CUIABÁ, 1997). De conformidade com essa lei o CME foi instalado após a nomeação dos conselheiros representantes dos seguintes segmentos: Colegiado de Diretores, Sindicato dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino do Estado de Mato Grosso (Sintrae), Sindicato das Escolas Particulares (Sinep), Sindicato dos Trabalhadores do Ensino Público de Mato Grosso (Sintep) e Câmara Municipal.

Conforme, estudo elaborado, pelo CME de Cuiabá, em uma primeira experiência, o CME funcionou por poucos meses, apenas esporadicamente e sem muita consistência, em consequência da falta de conhecimento da comunidade educacional do município, e suas atividades foram paralisadas por falta de condições de trabalho. Deve-se ressaltar a escassez de informações sobre o CME da época, (CUIABÁ, 2005).

O CME era um tema muito novo e de certo modo pouco conhecido pela comunidade educacional do município. Segundo os depoimentos de conselheiros e do Secretário de Educação daquela época, "houve algumas reuniões, porém não com prosseguimento suficiente para dar sustentação ao órgão" (CUIABÁ, de 2005).

Em 2001, após três anos da primeira tentativa de fazer funcionar o CME de Cuiabá, o assunto voltou a ser tema de discussões em diferentes setores da sociedade local. A Secretaria Municipal de Educação propôs, à época resgatar os termos da Lei n. 3.707/1997 solicitando dos segmentos a indicação de membros para a composição do Conselho. O Sintep – Subsede Cuiabá solicitou ao Secretário Municipal de Educação do município a reformulação da Lei nº 3.707/97. A Promotoria da Cidadania, defesa comunitária e do consumidor, por meio do of. nº 223/01/Promotoria, fez, na época, uma notificação recomendatória ao Procurador Geral do Município e ao Prefeito Municipal de Cuiabá, no qual fazia alusão à importância do CME para o poder público municipal:

> A não instalação do Conselho Municipal de Educação impede a sociedade de se tornar corresponsável na condução das prioridades do setor. Pelo elenco de atribuições estampado na lei em referência, aludido Conselho tem prerrogativa de deliberar sobre proposta orçamentária e emitir parecer no tocante à execução do orçamento do FUNED que é, em síntese, modalidade do almejado "controle social" da gestão da coisa pública (apud CUIABÁ, CME, 2005, p.12)

A retomada da discussão sobre o CME coincidiu com o debate promovido pelo Fórum Municipal de Educação em relação ao processo, iniciado em 2001, sobre a reformulação da lei nº 3.201/1993 que instituiu a Gestão Democrática na Rede Pública Municipal de Ensino[89]. Este debate foi precedido de discussões nas escolas da rede municipal e nas regionais da cidade de Cuiabá e foram eleitos os delegados para participarem da etapa final de discussões de deliberações.

Na época, este pesquisador acompanhou o processo e participou das discussões e dos debates. Embora o assunto sobre CME fosse um tanto desconhecido para a maioria dos delegados, não houve dificuldades para aprovação da proposta de reformular a Lei municipal nº 3.707/1997 que regulamentou o CME de Cuiabá.

Entretanto, acerca da discussão do caráter normativo do conselho rendeu alguns debates, sobretudo, entre os delegados e o Secretário Municipal de Educação, que, na época, defendeu a instituição de um Conselho normativo. Conforme a compreensão do Secretário Municipal de Educação à época, o município, desde a promulgação da CF/1988 já era sistema de ensino, tese que foi confirmada, segundo ele, pelos termos da LDB/1996, devendo o município organizá-lo conforme seus artigos 11, 14 e 18. Portanto, para ser ou ter sistema de ensino próprio, na concepção do secretário, era necessária a existência de um conselho normativo.

Alguns poucos delegados defendiam a tese de que o município não poderia normatizar sem primeiro ter instituído o Sistema Municipal de Ensino. No entanto, esse debate não impediu a aprovação da proposta do CME normativo, apesar das manifestações contrárias de alguns delegados, que dizia estarem respaldados pelo parecer do Conselho Estaduais de Educação de Mato Grosso.

---

[89] As primeiras discussões no município sobre a gestão democrática na e Educação são datadas na década de 1986 ainda na forma de decreto, segundo FERRAZ (2001) e SANTOS (2005) e foi pautadas por três questões fundamentais: repasse de recursos diretos para as unidades escolares, eleição de diretor e formação de colegiado.

Em novembro de 2001 foi promulgada a Lei nº 4.120, que dispõe sobre a instituição da Gestão Democrática na Rede Municipal de Ensino de Cuiabá, estabelecendo no seu artigo 2º,

> A Gestão Democrática do Ensino, entendida como ação coletiva, princípio e prática político-filosófica, alcançará todas as entidades e organismos integrantes da rede Municipal de Ensino, abrangendo: I. Conferência Municipal de Educação; II. Fórum Municipal de Educação; III. Conselho Municipal de Educação; IV. Conselho de Merenda Escola; V. Conselho do FUNDEF/FUEFUM; VI. Conselho do FUNED/SME; VII. Conselho Escolar Comunitário (CUIABÁ, 2001).

Em seguida, foi promulgada a Lei nº 4.131 de 3 de dezembro de 2001 que "dispõe do Conselho Municipal de Educação de Cuiabá (MT) e outras providencias", se estabelecendo que cabe à Secretaria Municipal de Educação a instalação, organização e a convocação da primeira composição do CME de Cuiabá.

A equipe da secretaria incumbiu-se ainda de viabilizar a participação de representantes de pais de alunos e dos alunos por meio dos Conselhos Comunitários Escolares com o intuito da eleição dos seus respectivos representantes. Em 5 de março de 2002, foram nomeados os conselheiros municipais de educação por meio do Decreto nº 3.957 (CUIABÁ, 2002) para um mandato de quatro anos, podendo ser reconduzidos conforme artigo da referida lei. Na primeira reunião, ocorrida em março de 2002, foi eleito o primeiro presidente[90], o vice-presidente[91] e a secretária executiva do CME[92].

O tempo decorrido para regulamentação e instalação do Conselho Municipal de Goiânia foi parecido com as experiências dos CMEs das demais capitais da região Centro-Oeste. Abordado pela primeira vez na Lei Orgânica Municipal, em 1990, o CME somente foi materializado em lei própria, passados sete anos e depois de intensa mobilização da comunidade escolar goianiense, que levou o poder executivo municipal em exercício (1997-2000) a encaminhar ao poder legislativo municipal, para apreciação, do projeto de lei, aprovado pela da Lei nº 7.771, em dezembro de 1997. Contendo treze artigos, a lei fixa basicamente caráter, competências, objetivos, composição e aponta de quem é a responsabilidade por assegurar ao CME os recursos humanos e materiais necessários para o desempenho de suas atividades. Diferentemente das experiências das outras capitais do

[90] O conselheiro representava do poder executivo.
[91] O conselheiro representava do Sinepe.
[92] O conselheiro representava do CMDCA.

Centro-Oeste, Goiânia criou, por meio do art. 238 da Lei Orgânica Municipal, em 1990, o seu Sistema Municipal de Ensino.

Em 1998, foram nomeados, por meio do Decreto nº 1.476/1992 (GOIÂNIA, 1992), os primeiros Conselheiros Municipais de Educação de Goiânia. A primeira reunião ocorreu em 18 de setembro de 1998, quando foi eleita a primeira diretoria executiva do conselho, constituída por: presidente, vice-presidente e secretária geral. Na sequência, o CME, no uso de suas competências, elaborou e aprovou o seu Regimento Interno, em 21 de outubro do mesmo ano. As primeiras reuniões do CME de Goiânia, conforme Bringel (2012, p. 82) aconteceram em diferentes lugares até que o mesmo fosse instalado em sua sede própria, em 2002.

Foi possível verificar, com base em documentos normativos, decretos de nomeações dos conselheiros, pautas e atas de reuniões, que o CME de Goiânia encontra-se em funcionamento regular desde a sua regulamentação, em 1997, e instalação, em 1998. De acordo com decretos de nomeações, que o quadro, de conselheiros foi renovado conforme previsto na Lei nº 7.771, de 1997 (GOIÂNIA, 1997) e no seu regimento interno (GOIÂNIA, CME, 2002)

Conforme estabelece o Regimento Interno do CME de Campo Grande, a presidência é composta de presidente e vice-presidente (art. 13, parágrafo primeiro), “eleitos dentre seus pares, com mandato de dois anos, permitida uma recondução, em votação secreta ou aberta, que será convocada para esse fim” (CAMPO GRANDE, 2004).

No tocante à estrutura do CME de Campo Grande, o art. 22 do seu Regimento Interno (CAMPO GRANDE, CME, 2004), define que ela é formada pelo: a) plenário que é o órgão deliberativo do conselho, se reúne ordinariamente e extraordinariamente, conforme calendário anual que aprovar; b) três câmaras de caráter permanente, Educação Básica, Legislação e Normas, Câmara Conjuntas, com a função de elaborar e apreciar as matérias a serem submetidas ao plenário; as câmaras são presididas por um conselheiro eleito dentre seus membros; c) secretaria geral, subordinada à presidência do CME, com a finalidade de prover o CME de apoio técnico e administrativo necessário à execução de suas atividades. A secretaria geral é composta por um secretário geral, assessores técnicos e de apoio administrativo designada pela secretaria municipal de educação, que têm ainda responsabilidade de assegurar, de acordo com a Lei nº 3.438 de 13 de janeiro de 1998 que “a manutenção do CME correrá à conta da dotação orçamentária da Secretaria Municipal de

Educação mediante plano de aplicação aprovado pelo titular da Secretaria" (CAMPO GRANDE, 1998).

O CME está instalado e em funcionamento em prédio alugado pela Secretaria Municipal de Educação, contendo: salas de reuniões; da secretaria geral, assessores técnicos e de apoio administrativo do CME, cozinha, banheiros, além do pessoal de apoio de serviços gerais. Verificou-se que Conselho é equipado com material permanente e descartável, de informática, telefonia e acesso à Internet.

A presidência do CME de Cuiabá (CUIABÁ, 2002) é composta por um presidente e vice-presidente (art. 11, da Lei nº 5.354/2010) "eleitos pelo Conselho Pleno, por maioria absoluta, para um mandato de 02(dois) anos, permitida apenas uma recondução". Desde a sua instalação, em 2002, o CME já passou por quatro mandatos de presidente, que, na maioria das vezes foram reconduzidos ao cargo (CUIABÁ, 2010).

A estrutura organizacional do CME de Cuiabá, conforme a Lei nº 5.354 de 9 de novembro de 2010 (art. 9º) e: I – composto: a) presidência; b) vice-presidência; c) presidência de câmaras; d) secretaria executiva. II – composição funcional: a) plenária; b) câmara de Educação Infantil; c) Câmara de Ensino Fundamental e de Legislação e Normas; d) Comissões Permanentes ou Temporárias (CUIABÁ, 2010).

O art. 13 define a composição da Secretaria Executiva do CME como formada por: secretário executivo, assessores técnicos, e assistentes administrativos. O parágrafo único desse artigo estabelece que o cargo de secretário executivo é preenchido obrigatoriamente por servidores do quadro de pessoal do CME/SME, ou cedidos ao órgão após ser indicado pelo presidente *ad referendum* do Conselho Pleno (CUIABÁ, 2010)

O conselho pleno (art. 14) "reunir-se-á quinzenalmente, bem como as Câmaras, podendo ser de forma alternada entre Pleno e Câmaras em sessão ordinária e, extraordinariamente, sempre que convocado pelos seus respectivos Presidentes, ou por um terço dos seus membros" (CUIABÁ, 2010).

Quanto à questão financeira, segundo o art. 17, o CME tem uma dotação orçamentária própria consignada no orçamento da Secretaria Municipal de Educação, pelo Fundo Único Municipal de Educação e elaborará o seu plano de trabalho para o desenvolvimento das ações finalísticas a ser executado conforme anuência da Presidência (CUIABÁ, 2010).

As despesas correntes de manutenção do conselho como aluguel, impostos, taxas, telefone, água, luz, remuneração e encargos de pessoal, dentre outros, não fazem parte da mesma dotação, ficando às expensas da Secretaria Municipal de Educação. Cabe ao

Secretário Municipal da Educação definir anualmente a importância a lhe ser consignada, nunca inferior ao orçamento do exercício anterior.

Quanto ao material de uso permanente, o CME possui a sua disposição equipamentos de informáticas, telefones/fax, mobiliários, prédio (alugado) com sala para reuniões e acomodação de assessores técnicos e administrativos, além de manter um veículo a sua disposição.

Conforme o Regimento Interno (GOIÂNIA, CME, 2003) arts. 11 e 12, o CME de Goiânia é presidido por um *presidente, vice-presidente e secretário geral,* "eleitos dentre seus pares, com mandato de dois anos, mediante voto secreto, por maioria absoluta de seus membros em efetivo exercício, no primeiro escrutínio e, nos demais, pela maioria dos presentes, permitida a recondução por uma única vez". Desde a sua instalação, em 1998, o CME passou por oito mandatos, e, na maioria das vezes, os presidentes foram reconduzidos ao cargo (GOIÂNIA, 2003).

O art. 13 da Lei nº 7.771/1997 (GOIÂNIA, 1997), define a estrutura do CME plenária, instância máxima de deliberação do conselho composta por todos os conselheiros. O *quórum* mínimo para a realização de sessão plenária é de oito conselheiros (art. 16.); *comissões especiais,* vinculadas à presidência, funcionam em caráter temporário e são designadas pelo Conselho Pleno, com a finalidade de realizar estudos sobre assuntos de interesse do CME, cujos resultados servirão de base para decisões da Plenária (art. 19). As comissões especiais têm um coordenador, designado no ato de sua constituição pela presidência do conselho, por indicação do Conselho Pleno; *assessoria técnica* (art. 21), diretamente subordinada à presidência, tem a finalidade de prover o conselho de apoio técnico. Conforme § 1º "a Assessoria Técnica é constituída por servidores públicos municipal com formação superior, especializados em assuntos pedagógicos, educacionais, jurídicos, econômico-financeiros, administrativos e outros, com comprovada experiência na área educacional"; *Divisão de Inspeção Escolar* (art. 24), subordinada à Presidência, tem a finalidade de prover o conselho de todas as informações relativas à regularização das instituições de ensino sob sua jurisdição; *Setor de Análise e Orientação* (art. 27), subordinado à Divisão de Inspeção Escolar, tem a finalidade de prover a Divisão de Inspeção Escolar das orientações e/ou informações referentes ao processo de regularização das instituições de ensino sob a jurisdição do Sistema Municipal de Ensino; *Secretaria Geral* (art. 30), diretamente vinculada à Presidência, é a instância executiva e de apoio administrativo do Conselho (GOIÂNIA, 2003).

Conforme a Lei nº 7.771, de 1997, art. 7º "o CME contará com infraestrutura, para o atendimento de seus serviços técnicos e administrativos, devendo ser previstos recursos orçamentários próprios para tal fim" (GIOÂNIA, 1997). Quanto à infraestrutura o CME foi instalado em prédio (alugado), com salas para realização das reuniões plenárias, bem como para acomodar as equipes da Assessoria Técnica, Divisão de Inspeção, Setor de Análise e Orientação, Secretaria Geral do CME. Está equipado com material de informática, telefone/fax e veículo.

De modo geral, a organização, infraestrutura e a atuação dos CMEs, ainda que tratadas de maneira particular em cada um dos conselhos são delimitadas em suas leis municipais que definem suas finalidades, funções, e competências. Do conjunto de leis e normas analisado, optou-se por apresentar os últimos documentos legais que permitem definir as principais características atuais de cada um dos conselhos.

Os CMEs das capitais da Região Centro-Oeste, assim como os conselhos das capitais brasileiras analisados nesta pesquisa não seguem um padrão único, ou seja, possuem características próprias tanto em relação às finalidades, funções e competências, o que, consequentemente, sugere formas distintas de organização e de atuação de cada um deles. Dependendo das escolhas que fizerem, mantêm um perfil com características do campo democrático ou burocrático.

O quadro 7 apresenta as finalidades dos CMEs que se diferem, com cada conselho em uma perspectiva, ou seja, o CME de Campo Grande tem a finalidade de supervisionar o processo de desenvolvimento da educação no município, ao passo que o CME de Cuiabá, a de assegurar aos grupo representativos da sociedade civil e poder público municipal o diálogo e o direito de participar da definição e do acompanhamento da execução das políticas, e por fim, o CME de Goiânia foi incumbido de normatizar, orientar, inspecionar e acompanhar o SME. Cada conselho, em tese, caminha em uma direção: de Campo Grande tem por função supervisionar e ser o fiscalizador regulatório do SME; o de Cuiabá constitui uma instancia permanente de discussão e debates, além de acompanhar a execução das políticas educacionais e, o de desempenhar funções tanto da regulação quanto de inspeção também é responsável por vistoriar, examinar, revistar ou ainda fiscalizar o SME.

Quadro 7 – Finalidades dos CMEs das capitais da Região Centro-Oeste

CMEs	**Finalidades**
Campo Grande[93]	Supervisionar o processo de desenvolvimento da educação no município, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, bem como autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos de ensino público e privado do sistema municipal de ensino.
Cuiabá[94]	Assegurar aos grupos representativos da sociedade civil e poder público municipal o diálogo e o direito de participar da definição e acompanhamento da execução das políticas públicas para a educação do município de Cuiabá, concorrendo para elevar a qualidade dos serviços educacionais.
Goiânia[95]	Incumbido de normatizar, orientar, inspecionar e acompanhar o Sistema Municipal de Ensino

Fonte: quadro elaborado com base em documentos legais referentes aos CMEs de Campo, Cuiabá e Goiânia.

O quadro 8 mostra que foi atribuído aos CMEs de Campo Grande, Cuiabá e Goiânia um conjunto de funções, consideradas as mais tradicionais. São elas: normativa, deliberativa, consultiva e de assessoramento superior da secretaria de educação[96]. A função de assessoramento superior foi registrada, além do CME de Cuiabá, apenas em outras duas capitais brasileiras: Palmas e Rio de Janeiro, segundo Bordignon (2009, p. 53) esta função está situada na origem dos conselhos de educação, "concebidos como órgãos de assessoramento superior, de caráter eminentemente técnico". Neste sentido, não combinam com o que foi definido como finalidade do CME de Cuiabá que se propôs ser uma instancia de diálogo entre a sociedade civil e poder público municipal. Assessorar pressupõe prestar assistência técnica, portanto, nega-se ao conselho constituir-se como instancia autônoma de diálogo. A função de assessor deve ser, portanto, exercida por um técnico da secretaria contratado para responder às várias demandas do secretário e da própria secretaria e não ao CME.

[93] Deliberação CME/MS nº 334/2004, (CAMPO GRANDE, 2004), art. 2º; Deliberação CME/MS nº 779/2008 (CAMPO GRANDE, 2008).
[94] Lei nº 5.354/2010 (CUIABÁ, 2010).
[95] Lei nº 7.771/1997 (GOIÂNIA, 1997).
[96] A função de assessoramento superior da secretaria de educação somente foi observada no CME de Cuiabá, Lei nº 5.354 de 2010. Embora o CME de Goiânia não o trate como função, define como de competência conforme a Lei nº 7.771 de 1997, art. 6º "assessorar o Secretário Municipal de Educação no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar o sistema municipal de ensino, especialmente no que diz respeito ao ensino infantil, fundamental e especial".

Quadro 8 – Funções dos CMEs das capitais do Centro-Oeste

CMEs	Funções			
	Consultiva	Normativa	Deliberativa	Assessoramento superior da Secretaria de Educação
Campo Grande[97]	Sim	Sim	Sim	Não
Cuiabá[98]	Sim	Sim	Sim	Sim
Goiânia[99]	Sim	Sim	Sim	Não

Fonte: quadro elaborado com base em documentos legais referentes aos CMEs de Campo, Cuiabá e Goiânia.

Vale ressaltar ainda certa incongruência no CME de Cuiabá, tendo em vista que propõe como finalidade "assegurar aos grupos representativos da sociedade civil e Poder Público Municipal o diálogo e o direito de participar da definição e acompanhamento da execução das políticas públicas para a educação do município de Cuiabá". Entretanto, não apresentou funções que, segundo Bordignon (2009, p.76) atendem "ao espírito e o desejo da participação democrática na formulação e gestão das políticas públicas", como, por exemplo, as funções propositiva, mobilizadora e de acompanhamento e controle social. Tais incongruências foram em parte revolvidas, como se verá mais adiante, com a definição das competências/atribuições do CME de Cuiabá, relacionadas a acompanhamento e controle social e de mobilização. Da mesma maneira, foram observadas nas competências/atribuições dos CME de Campo Grande e de Goiânia.

Entretanto, as funções identificadas nos CMEs confirmam uma das tendências verificados nos conselhos de educação, apontadas em diversos estudos, o de atuarem preferencialmente em assuntos técnico-pedagógicos[100]. Como bem observa Bordignon (2009, p. 59),

> os primeiros conselhos foram inspirados no modelo dos *boards* ingleses, assumindo a feição de *conselhos diretores*, similares aos atuais conselhos de administração, ou deliberativos, das empresas. Exerciam função consultiva e

[97] Deliberação CME/MS nº 334/2004, (CAMPO GRANDE, 2004), art. 2º; Deliberação CME/MS nº 779/2008 (CAMPO GRANDE, 2008).
[98] Lei nº 5.354/2010 (CUIABÁ, 2010).
[99] Lei nº 7.771/1997 (GOIÂNIA, 1997).
[100] "Entre as atribuições de natureza técnico-pedagógica, incluem-se as relativas a aprovar estatutos e regimentos, assim como promover sindicâncias, e, no caso de sistema municipal de ensino instituído, elaborar normas educacionais complementares, credenciar escolas, autorizar cursos, série ou ciclos etc." (BALSANO; ZANCHET 2004, p. 21).

> deliberativa para a gestão do Ministério ou Secretaria a que se vinculavam. Em síntese: serviam ao Governo e em nome dele exerciam suas funções.

Este entendimento foi observado ainda na Lei Orgânicas das três capitais, ou seja, os conselhos municipais foram criados na forma no texto da lei com a finalidade de servir como órgão auxiliar da administração municipal, conforme já foi demonstrada.

A definição das finalidades e das funções dos CMEs é um processo em disputa, como por exemplo, o caso do CME de Cuiabá que desde sua regulamentação, em 1997, pela Lei nº 3.707 (CUIABÁ, 1997), constitui "órgão de caráter deliberativo, normativo, consultivo e recursal". No entanto, estas suas funções, vêm sendo alteradas. A primeira delas ocorreu em 2001, pela Lei nº 4.131 de 3 de dezembro de 2001 (CUIABÁ, 2001) passando a responder pelas funções "de caráter consultivo, deliberativo, normativo e de assessoramento superior da Secretaria Municipal de Educação". A segunda alteração aconteceu em 2008, por meio da Lei nº 5.097 (CUIABÁ, 2008) que o define "órgão consultivo, deliberativo, normativo, de acompanhamento e controle social do Sistema Municipal de Ensino de Cuiabá". O CME assumiu na época as funções e as atribuições de fazer o acompanhamento e controle social dos recursos do Fundeb previsto na Lei nº 11.494 de 2007 (BRASIL, 2007); e finalmente em 2010 passou a ser definido como "órgão colegiado de caráter normativo, consultivo, deliberativo e de assessoramento superior do Sistema Municipal de Ensino de Cuiabá", pela Lei nº 5.354 (CUIABÁ, 2010). O referido conselho abriu mão de exercer a função de acompanhamento e controle social, optando por retornar ao exercício de funções tradicionais.

Em compensação, o CME de Goiânia não alterou suas funções definida pela Lei nº 7.771 de 1997 (GOIÂNIA, 1997), ocorrendo o mesmo com o CME de Campo Grande que mantém as funções previstas na Lei nº 3.438 de 1998 (CAMPO GRANDE, 1998).

Evidencia-se que cada conselho tem o seu próprio tempo de institucionalização, e, por isso, não haveria problema se todas as alterações das funções do CME de Cuiabá fossem realizadas em um fórum mais amplo, envolvendo a comunidade escolar como foi feito em 2001, quando da regulamentação do CME de Cuiabá. Esta discussão aconteceu no âmbito do colegiado, sem o envolvimento mais amplo da sociedade o que pode afetar os interesses da comunidade escolar ou de membros de instituições que não tiveram participação no processo de discussão e alterações ocorridas no conselho.

Feito o exercício de identificar as finalidades e as funções destes conselhos, e com o objetivo de compreender a atuação dos CMEs da Região Centro-Oeste, considera-se ainda que "as competências, especialmente, de caráter deliberativo, sejam claramente explicitadas

na lei que institui o conselho, para que seu poder de decisão não seja ignorado ou contestado" (BORDIGNON, 2009, p. 77).

Segundo Balsano e Zanchet (2004, p. 21), as competências "podem ser classificadas em duas categorias: técnico-pedagógicas e de participação social". A primeira categoria está associada à área de normas educacionais e de planejamento e políticas educacionais, correspondendo as funções deliberativa, consultiva e fiscalizadora, e a segunda diz respeito "às funções de acompanhamento e controle social na área de gestão e execução do planejamento e das políticas públicas para a educação".

O conselho pode ainda responder pelo "caráter mobilizador que, na gestão democrática do ensino público, refere-se à capacidade de o conselho envolver a sociedade nas questões educacionais, em defesa do direito de todos à educação de qualidade" (BALSANO; ZANCHET, 2004, p. 23).

Na análise dos documentos legais que regulamentam os CMEs da Região Centro-Oeste, verificou-se que as competências encontradas variam, tanto na quantidade quanto no conteúdo, ainda que apresentem as mesmas funções deliberativa, consultiva e normativa.

No universo total de competências/atribuições definidas nos três CMEs estudados, algumas são comuns entre eles. Na categoria técnico-pedagógico, destacam-se: baixar normas complementares para o seu sistema de ensino, autorizar e credenciar os estabelecimentos de ensino no âmbito do seu sistema de ensino; deliberar sobre o seu regimento interno, manifestar-se, pronunciar-se, opinar e emitir pareceres de natureza educacional e pedagógica, zelar, fiscalizar e supervisionar as políticas públicas educacionais, bem como as instituições de ensino público e privado, o que corresponde a 61% das competências/atribuições dos conselhos.

Na categoria da participação social, aparecem as competências: participar das discussões e das definições das políticas municipais de educação, subsidiar a elaboração, acompanhar e avaliar o Plano Municipal de Educação, articular e manter intercâmbio com outros sistemas de ensino, e com outros conselhos sociais. Nessa categoria, conforme particularidade de cada conselho, o CME de Cuiabá pode ainda mobilizar a sociedade civil para a garantia da gestão democrática nas unidades de ensino, acompanhar o censo escolar, o processo de eleição da equipe gestora, e o CME de Campo Grande pode acompanhar e controlar a aplicação dos recursos públicos destinados à educação. No total, a categoria de participação social representa 30% das competências/atribuições dos CMEs.

Ainda nas suas particularidades, há competências/atribuições distintas em cada conselho, por exemplo, o CME de Goiânia deve assessorar o Secretário Municipal de Educação no diagnóstico dos problemas e medidas para aperfeiçoar o SME, promover estudos da comunidade, tendo em vista os problemas educacionais, e sugerir critérios para a concessão de bolsas de estudos a serem custeadas com recursos municipais. O CME de Campo Grande tem a competência de propor modificações e medidas que visem a organização, o funcionamento e o aperfeiçoamento do ensino municipal, e ao CME de Cuiabá, que compete analisar as estatísticas educacionais, conhecer a realidade educacional do município e propor medidas aos poderes públicos de melhoria do fluxo de alunos, do rendimento escolar e da qualidade educacional.

Na tabela 13 verifica-se que, em todos os CMEs analisados, existe uma competência/atribuição que prevê que o Conselho possa vir, por força de leis municipais, estaduais ou federal, a assumir competências/atribuições que ainda não foram prescritas, ou que lhes sejam delegadas pelo Conselho Estadual de Educação.

Tabela 13 – Número e percentual de competências/atribuições dos CMEs das capitais da Região Centro-Oeste por categorias

Função	Conselho Municipal de Educação					
	Campo Grande		Cuiabá		Goiânia	
	N.	%	N.	%	N.	%
Consultiva	3	20	1	5	2	13
Deliberativa/normativa	6	40	3	16	5	31
Fiscalizadora	1	6,66	2	10	1	6
Mobilizadora	2	13,4	3	16	2	13
Propositiva	1	6,66	3	16	3	19
Assessoramento a Secretaria Municipal de Educação	0	0	0	0	1	6
Acompanhamento e controle social	1	6,66	6	32	1	6
Outras atribuídas por lei	1	6,66	1	5	1	6
Total de competências/atribuições	15	100	19	100	16	100

Fonte: tabela elaborado para esta pesquisa com base em documentos legais referentes aos CME de Campo Grande, Cuiabá e Goiânia.

Algumas das competências definidas não correspondem às funções estabelecidas nas leis que regulamentam os CMEs, por exemplo, a *de acompanhamento e controle social, mobilizadora e propositiva*. No entanto, essas funções sugerem inaugurar um novo perfil para o CME. Segundo Bordignon (2009), pode-se intuir que a inserção dessas competências possa contribuir para aproximar o conselho da sociedade, pois as novas funções "constitui o novo desafio atribuído aos conselhos de educação, especialmente, os municipais. Nascidos do espírito e do desejo de participação democrática na formulação e gestão das políticas públicas" (BORDIGNON, 2009, p.76).

De outro lado, conforme a literatura mais recente, nem sempre as competências definidas para os conselhos retratam a realidade de atuação dos CMEs. Conforme Oliveira (2008), os CMEs não cumprem suas atribuições legalmente previstas pela legislação vigente. A maior parte dos estudos vêm mostrando que, na realidade, os CMEs tendem a privilegiar ações referentes aos atos regulatórios dos estabelecimentos de ensino em prejuízo do processo de mobilização social, como mostrado no estudo de Betlinski (2006), por exemplo, aponta o conservadorismo e as contradições em relação à democracia participativa no qual os CMEs figuram como instrumento de extensão do poder do executivo e de legitimação de suas decisões.

Nesses estudos, após a análise das suas pautas de convocações dos conselhos plenos, foram identificadas mais de 85% dos assuntos abordados nas reuniões convocadas pelos CMEs da Região Centro-Oeste (CME-CO) tratavam de assuntos de natureza técnico-pedagógica, sobretudo, no que diz respeito à análise de processos de credenciamento de escolas, autorização, reconhecimento e renovação do reconhecimento de cursos e etapas de ensino.

Entretanto, na agenda desses conselhos, conforme os participantes desse estudo, os mesmos promoverão discussões com vários segmentos da sociedade sobre Plano Nacional de Educação (PNE), Plano Municipal de Educação (PME), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Profissional da Educação (Fundeb), em particular, para os conselheiros CME de Cuiabá, participantes da pesquisa, destacam ainda os estudos sobre Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), os conselheiros do CME de Goiânia destacam os debates sobre a democratização da educação.

O quadro 9 mostra que os CMEs da Região Centro-Oeste no exercício de suas funções deliberativo-normativas têm produzido, ao longo dos anos, textos e documentos legais que revelam concretamente como eles percebem as suas funções nos SMEs em que estão

inseridos. É comum os CMEs baixarem normas complementares que regulamentam as primeiras etapas da educação básica, principalmente a educação infantil e ensino fundamental, e ainda as modalidades de ensino, como educação de jovens e adultos e educação especial. O CME de Cuiabá também estabeleceu normas complementares sobre a educação do campo e educação das relações etnicorraciais e para o ensino da história e cultura africana, afro-brasileira e indígena, e o CME de Campo Grande normatizou ainda a educação física na educação básica e a educação profissional técnica de nível médio, além do ensino religioso também normatizado pelo CME de Goiânia.

Torna-se também evidente a preocupação de normatizar o processo de regularização dos estabelecimentos de ensino dos SMEs, públicos municipais ou privados. Neste sentido, os CMEs expedem normas sobre o processo de credenciamento de escola e autorização de cursos e etapas de ensino. Em relação à regularização dos estabelecimentos de ensino, os CMEs de Campo Grande e de Goiânia ainda estabeleceram normas sobre o processo de inspeção escolar. O CME de Goiânia é responsável direto pela verificação prévia para autorização de funcionamento das instituições jurisdicionadas ao SME que oferecem o ensino fundamental, e, por isso, mantem uma divisão de inspeção escolar, subordinada a presidência do CME. Conforme explicitado na sessão anterior, essa divisão tem a finalidade de prover o conselho de as informações relativas à regularização das instituições de ensino sob sua jurisdição.

Quadro 9 – Atos normativos expedidos pelos CMEs de Campo Grande, Cuiabá e Goiânia

Atos Normas expedidos pelos CME	Conselhos Municipais de Educação		
	Campo Grande	Cuiabá	Goiânia
Educação infantil	Sim	Sim	Sim
Ensino fundamental	Sim	Sim	Sim
Ensino médio	Sim	Não	Não
Educação de jovens e adultos	Sim	Sim	Sim
Educação especial	Sim	Sim	Sim
Educação no campo	Não	Sim	Não
Educação das relações etnicorraciais e para o ensino da história e cultura africana, afro-brasileira e Indígena	Não	Sim	Não
Ensino religioso	Sim	Não	Sim
Educação física na educação básica	Sim	Não	Não

(continua)

(continuação)

Atos Normas expedidos pelos CME	Conselhos Municipais de Educação		
	Campo Grande	Cuiabá	Goiânia
Educação profissional técnica de nível médio	Sim	Não	Não
Autorização e credenciamento	Sim	Sim	Sim
Gestão de arquivamento de documentação escolar	Não	Sim	Não
Recuperação no ensino fundamental	Não	Não	Sim
Avaliação da aprendizagem	Não	Não	Sim
Inspeção escolar	Sim	Não	Sim
Classificação e reclassificação de alunos do ensino fundamental e médio	Não	Não	Sim
Regularização de vida escolar e convalidação de estudos	Sim	Não	Não
Classificação, aceleração de estudos e avanço escolar de alunos	Sim	Não	Não
Regimento interno	Sim	Sim	Não

Fonte: quadro elaborado para esta pesquisa com base em atos normativos expedidos pelos CMEs de Campo Grande, Cuiabá e Goiânia.

Textos e documentos legais produzidos pelos CMEs da Região Centro-Oeste, levam em consideração a oferta de ensino e as demandas de regularização insurgentes dos respectivos SMEs, como classificação, aceleração de estudos, avanço escolar, regularização da vida escolar, convalidação de estudos, avaliação da aprendizagem e recuperação no ensino fundamental.

Os estudos têm mostrado que a prática da homologação dos atos deliberativo-normativos do conselho pelo poder executivo é polêmica e contraditória, tendo em vista que podem interferem na autonomia do órgão colegiado. Foi possível verificar, no capítulo anterior, que a maioria dos CMEs das capitais possuem o instituto da homologação. O CME de Goiânia conforme mencionado anteriormente, é uma das poucas experiências capitais brasileiras que os atos deliberativo-normativos do conselho não precisam ser homologados pelo Secretário Municipal de Educação. Neste caso específico compete ao CME de Goiânia, por meio de sua plenária, "homologar as decisões das Comissões sobre assuntos regulamentados" (GOIÂNIA, 1997).

Em Cuiabá, Lei nº 5.354, art. 15, estabeleceu que "os atos normativos emanados do CME adquirem eficácia, após assinatura do Presidente, homologação do Secretário Municipal

de Educação e sua devida publicação na Gazeta Municipal" (CUIABÁ, 2010), ficando a cargo da presidência do conselho os demais atos administrativos e de gestão.

Em Campo Grande, as deliberações do CME são ato decorrente de decisão do plenário, entretanto, de acordo com o seu regimento interno, § 1º, "dependem da homologação do Secretário Municipal de Educação que forem de conteúdo normativo de caráter geral" (CAMPO GRANDE, 2004). Ao secretário, cabe "homologar ou vetar as deliberações, no todo ou em parte, dentro do prazo de quinze dias, contados da data em que lhe foi dado conhecimento oficial" (§ 2º), incluindo o tocante ao regimento interno do CME. Assim, conforme o art. "decorrido o prazo, sem comunicação ao Conselho, de veto do Secretário Municipal de Educação, consideram-se homologadas as Deliberações, que entram em vigor mediante a sua publicação, dentro dos dez dias seguintes".

Pode-se afirmar, em relação à homologação dos atos deliberativo-normativos do conselho pelo poder executivo, que cada CMEs da Região Centro-Oeste estabelece uma dinâmica definindo prazo e o conteúdo deliberativo que deve ser submetido à apreciação e à homologação do Secretário Municipal de Educação.

O capítulo anterior mostrou que os CMEs das capitais brasileiras são compostos por diferentes segmentos, não obedecendo a um padrão, e a paridade observada em outras experiências colegiadas, mostrou-se em boa medida, ser um aspecto secundário.

A diversidade de segmentos presentes nos CMEs revela-se positiva, mas, ao mesmo tempo preocupante, pois não deixa claro, na maior parte das legislações analisadas as formas e os critérios que devem orientar a escolha dos conselheiros municipais de educação pelos diferentes segmentos representativos, tendo em vista que eles não são escolhidos ou indicados somente pelo chefe do poder executivo local. Persistem ainda dúvidas a respeito de quem indica os conselheiros que por ventura não estejam vinculados a um segmento representativo, ou seja, a um segmento da sociedade organizada.

Conforme Bordignon (2009, p. 70), "a composição e a forma de escolha dos conselheiros revelam a concepção e a natureza do conselho. Isto porque, em boa medida, determina em nome de quem e para quem opinam e decidem". Em última instância, acabe por determinar a atuação do CME.

Os CMEs-CO reproduzem em sua composição a mesma lógica encontrada nos CMEs das capitais brasileiras, ou seja, são compostos por diferentes segmentos representativos, mas também carecem de explicitar de maneira clara os critérios e a forma de escolha dos

conselheiros para assegurar os princípios democráticos da pluralidade e representatividade na composição dos Conselhos.

Conforme a legislação em vigor (Lei nº 4.876/2010), o CME de Campo Grande é composto por:

> I – 3 (três) representantes da Secretaria Municipal de Educação;
> II – 1 (um) representante da Educação Infantil da iniciativa privada, indicado pelo Sindicato;
> III – 2 (dois) representantes da entidade classista de professores do Município, indicado pela ACP;
> IV – 1 (um) representante da Educação Especial da instituição pública Municipal;
> V – 1 (um) representante do Ensino Superior da iniciativa privada, priorizando a indicação da instituição com maior número de cursos de licenciatura;
> VI – 1 (um) representante do Ensino Superior do poder público;
> VII – 2 (dois) representantes do Conselho de Diretores das Escolas Municipais – CONDAE (um de diretores da Educação Infantil – CEINF e um do Ensino Fundamental e Médio das instituições municipais de ensino); *(lei n. 4.876/2010).*
> VIII – 2 (dois) representantes da Educação Infantil do ensino público Municipal;
> IX – 1 (um) representante do Ensino Fundamental do ensino público Municipal.
> X – um representante da Organização não Governamental, Organização Mundial da Educação Pré-Escolar – OMEP, de Campo Grande (MS); *(lei n. 4.847/2010).*
> XI – um representante da Administração Municipal, indicado pelo Prefeito Municipal. *(Lei n. 4.847/2010).*
> XII – um representante do Fórum Permanente de Educação Infantil de Mato Groso do Sul – FORUMEI/MS. (CAMPO GRANDE, 2010).

A composição do CME de Campo Grande sofreu diversas alterações desde sua regulamentação em 1998. Inicialmente, foi composto por treze conselheiros, e, depois das alterações feitas por meio das leis de números 4.377/2006, 4.847/2010 e 4.876/2010, o CME passou a ser composto por dezessete conselheiros e seus respectivos suplentes. Essas alterações foram criticadas por vários conselheiros. Segundo a conselheira e pesquisadora Costa (2013), a composição do CME de Campo Grande, em sua opinião,

> [...] NÃO É EQUITATIVO E MUITO MENOS PARITÁRIO. As diversas mudanças realizadas em seu âmbito interno comprovam uma enorme disparidade de forças e a manipulação pelo poder executivo, desse espaço que deveria ser democrático e participativo, transformando-o em órgão subordinado à Secretaria Municipal de Educação (COSTA, 2013, p. 6; grifos da autora).

Segundo Costa (2013), a composição do CME deve passar por processo de revisão, discussão e atualização tendo em vista que o poder executivo municipal é responsável pela indicação de 47% dos conselheiros municipais de educação, sendo: três representantes da Secretaria Municipal de Educação, um representante da educação especial da instituição pública municipal, dois representantes da educação infantil do ensino público municipal, um representante do ensino fundamental do ensino público municipal, um representante da administração municipal, indicado pelo Prefeito.

Os demais conselheiros (53%) são objeto de indicação de responsáveis pela educação infantil da iniciativa privada, por entidade classista de professores do município, conselho de diretores das escolas municipais (Condae), organização não governamental, Organização Mundial da Educação Pré-Escolar (Omep), Fórum Permanente de Educação Infantil de Mato Groso do Sul (Forumei-MS).

O CME de Cuiabá de acordo com a Lei nº 5.354/2010 (CUIABÁ, 2010), art. 4º, é composto por dezesseis conselheiros e seus respectivos suplentes representantes dos seguintes segmentos sociais:

> I – quatro representantes da Secretaria Municipal de Educação;
> II – dois representantes do conselho da criança e do adolescente;
> III – dois representantes do segmento de pais de alunos das escolas da rede municipal;
> IV – dois representantes dos estudantes da educação básica pública, indicado pela entidade de estudantes secundaristas;
> V – dois representantes do sindicato dos trabalhadores da educação pública;
> VI – dois representantes da rede privada que ofertem a educação infantil, sendo um membro do Sinepe-MT e um membro do Sintrae;
> VII – dois representantes dos diretores das escolas públicas municipais, eleitos pelo colegiado de diretores, sendo um representante da educação infantil e outro do ensino fundamental;
> § 1º Os membros do conselho serão nomeados pelo Prefeito municipal para um mandato de quatro anos, permitida uma recondução, devendo ser indicados até 30 (trinta) dias antes do término do mandato dos Conselheiros anteriores.

Percebe-se na composição do CME de Cuiabá um arranjo mais equilibrado do ponto de vista da distribuição das vagas de conselheiro, uma vez que é composto por 25% e conselheiros indicados pela Secretaria Municipal de Educação (poder executivo municipal), 12,5% de conselheiros indicados pelo Sindicato dos Trabalhadores da Educação Pública, 12,5% pelos pais de alunos das escolas da rede municipal, 12,5% por estudantes da educação

básica pública, 12,5% pela rede privada que oferte a educação infantil, e 12,5% por diretores das escolas públicas municipais.

O CME de Goiânia é constituído por treze conselheiros nomeados pelo chefe do poder executivo municipal. Conforme art. 4º do seu Regimento Interno (GOIÂNIA, 2005) a nomeação dos membros do CME é feita respeitando a seguinte composição:

> a) quatro membros escolhidos pelo chefe do poder executivo municipal;
> b) um representante do poder legislativo, escolhido entre servidores de seu quadro efetivo indicado pela mesa diretora;
> c) um membro escolhido pelo Sindicato dos Profissionais em Educação de Goiás (Sintego);
> d) um membro escolhido pelo Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino (Sepe). (Lei nº 8353/2005)
> e) um membro escolhido pelo colégio de diretores das escolas municipais;
> f) um membro escolhido pelo movimento comunitário;
> g) dois membros escolhidos entre os pais de alunos;
> h) um membro, representando os funcionários das escolas municipais, escolhido pelo Sindicato dos Funcionários Públicos do Município de Goiânia (SINDIGOIÂNIA).
> i) um membro escolhido pelo Sindicato dos Professores do Estado de Goiás – SINPRO (GOIÂNIA, 1997).

Assim, como os demais, o CME de Goiânia estabelece um processo de particular de distribuição das vagas de conselheiros e define os segmentos representativos que compõem o conselho. A composição do CME de Goiânia tem a seguinte proporção: 30% das vagas de conselheiros são indicados pelo chefe do poder executivo municipal, 23% são de trabalhadores em educação da rede pública e privada, indicados pelos seus respectivos sindicatos, 15% são indicados pelos pais de alunos e as demais vagas, (30%) são distribuídas entre o poder legislativo, Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino (Sepe), colégio de diretores das escolas municipais e movimento comunitário.

Na totalidade dos CMEs estudados, estão presentes os segmentos representantes do poder executivo e dos trabalhadores em educação confirmando uma tendência nacional entre os conselhos de educação das capitais brasileiras. A mesma situação foi observada também nos Conselhos Estaduais de Educação (CEEs) da Região centro-Oeste. Entretanto, os CEEs guardam uma especificidade na sua composição, os CMEs, os representantes do poder executivo e trabalhadores em educação representam 48% dos conselheiros, ao passo que nos CEEs, os segmentos que se destacam, além do poder executivo, são a iniciativa privada e de ensino superior, que juntos, representam 62% dos conselheiros estaduais de educação. O

quadro 10 permite identificar outros segmentos que compõem o quadro de conselheiros municipais de educação.

Quadro 10 – Composição dos CMEs das capitais brasileiras

Segmentos	Conselho Municipal de Educação		
	Campo Grande	Cuiabá	Goiânia
Trabalhadores em educação	Sim	Sim	Sim
Poder executivo	Sim	Sim	Sim
Iniciativa privada	Sim	Sim	Sim
Pais e mães de alunos	Não	Sim	Sim
Ensino superior	Sim	Não	Não
Estudante	Não	Sim	Não
Diretor escolar	Sim	Sim	Sim
Conselhos	Não	Sim	Não
Poder legislativo	Não	Não	Sim
Outros	Sim	Não	Sim

Fonte: quadro elaborado com base em documentos legais referentes aos CMEs de Campo Grande, Cuiabá e Goiânia.

Nesse quadro, verifica-se que a composição dos CMEs da Região Centro-Oeste é diversa e são compostos de vários segmentos, segundo Bordignon (2009, p. 68) "quanto maior a diversidade de saberes e de representação da pluralidade das vozes sociais, mais rica será a ação dos conselhos". Destacam-se os segmentos presentes nos três conselhos o poder executivo, trabalhadores em educação, iniciativa privada e diretor escolar. Deve-se ressaltar, tendo em vista o projeto de redemocratização da educação desenvolvido nestas capitais, os diretores escolares passam por um processo eletivo para exercer a função de direção escolar.

Observa-se ainda, que os segmentos que não se constituem em consenso entre os conselhos analisados, como os de pais e mães de alunos, ensino superior, estudantes, conselhos, poder legislativo, dentre outros. Os estudantes foram identificados apenas no CME de Cuiabá, conforme a legislação vigente, são estudantes segundaristas.

No tocante aos segmentos presentes nestes conselhos, conforme a literatura analisada, pode não haver de antemão a pluralidade desejada, tendo em vista que a maior parte dos conselheiros municipais de educação são originário da carreira do magistério. Essa situação coloca em risco a presença do olhar plural no CME, conforme presume Bordignon (2009).

A tabela 14 mostra como está disposto o número de vagas de conselheiros municipais de educação entre os vários segmentos nos CMEs das capitais da Região Centro-Oeste. O número médio de conselheiros oscilou para mais nos últimos anos, passaram de oito para quinze conselheiros, acima da média encontrada nos CMEs das capitais brasileiras: doze conselheiros.

Tabela 14 - Número de conselheiros municipais de educação por segmento representativos e por CME

Segmento	Conselho Municipal de Educação			Total (N)	Total (%)
	Campo Grande	Cuiabá	Goiânia		
Trabalhadores da Educação	6[101]	2	2	10	22
Poder executivo	4	4	4	12	26
Iniciativa privada	1	2	2	5	11
Pais de alunos	0	2	2	4	7
Ensino superior	2[102]	0	0	2	4
Estudante	0	2	0	2	
Diretor escolar	2	2	1	5	11
Conselhos	0	2	0	2	7
Poder legislativo	0	0	1	1	2
Outros	2[103]	0	1	3	6
Total de conselheiros	**17**	**16**	**13**	**46**	**100**

Fonte: tabela elaborada para esta pesquisa com base em documentos legais referentes aos CME das

[101] Na composição do CME de Campo Grande, o poder executivo além de indicar os *três* representantes da Secretaria Municipal de Educação e *um* representante da administração municipal (Lei nº 4.847/2010), é responsável pela indicação de *um* representante da educação especial da instituição pública municipal, *dois* representantes da educação infantil do ensino público municipal, *um* representante do ensino fundamental do ensino público municipal. (Lei nº 4.377/2006) (CAMPO GRANDE, 2006).

[102] No tocante ao ensino superior a representação da iniciativa privada prioriza a instituição com maior número de cursos de licenciatura, (Lei nº 4.377/2006) e um representante do ensino superior do poder público; (Lei nº 4.377/2006) (CAMPO GRANDE, 2006).

[103] A categoria outros refere-se a um representante da organização não governamental, da Organização Mundial da Educação Pré-Escolar (Omep), de Campo Grande; (Lei nº 4.847/2010) e um representante do Fórum Permanente de Educação Infantil de Mato Groso do Sul (Forumei-MS." (CAMPO GRANDE, 2010.).

capitais da Região Centro-Oeste.

Os dados permitem verificar que não se pode falar no princípio da paridade, comum pelo menos em três configurações institucionais de conselhos. Segundo Guimarães (2009, p. 32),

> a *primeira* é a formação paritária com igual número para representantes do governo e da sociedade civil. Do ponto de vista formal, demonstra haver um equilíbrio de forças. Todavia, estudos informam que as relações entre o poder público e a sociedade civil são assimétricas. Uma *segunda* configuração possível é uma paridade tripartite, presente nos conselhos de saúde – representantes do governo e dos prestadores de serviços, cada um com 25% dos assentos e os representantes dos usuários com metade das vagas do conselho. A *terceira* configuração possível é quando o governo, desrespeitando o princípio da paridade, tem a maioria dos representantes no conselho (Grifo inseridos).

A composição dos CME-CO, sofreram várias alterações ao longo dos seus anos de funcionamento. Os CMEs de Campo Grande e de Cuiabá, desde que foram instalados, em 2002, tiveram suas composições modificadas por três vezes cada um, o primeiro, em 2006 (Lei nº 4.377/2006) e 2010 por duas vezes (Leis nº 4.847/2010, nº 4.876/2010), o segundo, em 2007 (Lei nº 5.011/2007), em 2008 (Lei nº 5.097/2008) e, em 2010 (Lei nº 5.354/2010). O CME de Goiânia, desde sua instalação, em 1998, a sua composição alterada uma única vez, em 2005, substituindo uma entidade representativa por outra.

A composição do CME de Cuiabá, nesse processo oscilou entre doze a dezenove conselheiros, e, depois da última alteração é composto por dezesseis conselheiros e seus respectivos suplentes. No entanto, não houve grandes alterações no final do processo, pois a maior parte dos segmentos que estavam no momento da sua criação permaneceu no quadro de conselheiros, com exceção do poder legislativo, que foi excluído, e do número de vagas do poder executivo, que antes eram duas e, no final do processo, passou para quatro.

Analisando do ponto de vista numérico, não foi observada nenhuma discrepância na distribuição das vagas do CME de Cuiabá quanto ao número de conselheiros entre os segmentos.

Quanto à composição do CME de Campo Grande que, da mesma forma, sofreu alterações ao longo dos anos, apresenta em si uma especificidade que não foi encontrada nos outros dois CMEs analisados, ou seja, é o único que traz desde o início como segmentos representativos tem representantes por modalidade e níveis de ensino, como, por exemplo,

representantes da educação especial, da educação infantil e do ensino fundamental das instituições públicas municipais.

Embora as leis não explicitem a necessidade de representantes de modalidade ou níveis de ensino que, no caso, correspondem a quatro conselheiros, é interessante destacar que eles são indicados pelo Secretário Municipal de Educação. Somado aos quatro representantes que cabem ao poder executivo alteram significativamente a correlação de forças entre o poder executivo e os demais segmentos representativos.

Em funcionamento desde 2002, o CME de Campo Grande teve a sua composição modificada pela primeira vez em 2006, tanto no número de treze para dezesseis conselheiros quanto no número de segmentos representativos que passou de oito para quatorze. Embora as alterações feitas ampliassem o número de segmentos, não modificaram a relação de indicados pelo poder executivo, que corresponde sozinho a 46% das vagas no CME de Campo Grande.

Um detalhe que chama atenção é que do total das 46 vagas de conselheiros dispostas nos CMEs da Região Centro-Oeste, 50% são ocupadas respectivamente pelo poder executivo (29%) e por trabalhadores em educação (21%). Os sete outros segmentos representativos dividem 50% das demais vagas de conselheiros, o que significa que, na correlação de forças entre os sujeitos políticos podem atuar de maneira a influenciar as decisões do processo de institucionalização dos CMEs, seja, na definição da organização e estrutura interna dos conselhos como também nos atos deliberativo-normativos.

Ainda que as características da composição dos CMEs da Região Centro-Oeste, a exemplo dos CMEs das capitais brasileiras, tenham sido marcadas pela pluralidade de segmentos representativos, há segmentos que são comuns, especialmente, o poder executivo seguido dos trabalhadores em educação, que estão presentes na totalidade dos CMEs das capitais brasileiras.

Em alguns casos, verificam-se tensões que colocam em jogo o equilíbrio numérico na correlação de força entre os segmentos representativos. Segundo Bordignon (2009, p. 68), "um conselho de educação somente cumprirá efetivamente sua verdadeira função se expressar as aspirações da sociedade na sua totalidade". Se for constituído somente pela voz de um dos segmentos, podem perder a visão do todo, o foco da razão de ser conselho.

Enquanto que os representantes do poder executivo são indicados pelo próprio prefeito ou por alguém por ele designado, como é no caso do Secretário Municipal de Educação, a maior parte das descrições referentes aos segmentos representativos, nem sempre são claras na definição do responsável pela indicação desses conselheiros.

As informações, no caso, são dúbias e com lacunas, o que permite várias interpretações, como na composição do CME de Campo Grande: um representante da educação especial da instituição pública municipal e dois representantes da educação infantil do ensino público municipal, e, da mesma forma na composição do CME de Goiânia dois membros escolhidos entre os pais de alunos. Nos dois casos, são situações que permitem a presença de conselheiros sem nenhum vínculo social, desligados de um corpo de representação social conectado a uma entidade, ou até mesmo a uma associação representativa da sociedade legitimamente constituída.

Esta situação pode agravar-se, uma vez que os textos das leis que regulamentam os conselhos, em muitos casos, não asseguram uma composição tendo em vista à pluralidade e a representatividade no CME.

Compete aos segmentos representativos tanto estabelecer os critérios como os procedimentos de escolha dos conselheiros. Segundo Bordignon (2009, p. 69) "a representatividade social tem como fundamento a busca da visão de totalidade a partir dos olhares dos conselheiros desde os diferentes *pontos de vistas* da sociedade" (grifos do autor). Neste sentido, muitas vezes uma composição plural pode não assegurar que um CME representativo.

Conforme ainda Bordignon (2009, p. 70),

> a forma de escolha dos representantes das diversas categorias é um dado relevante para avaliar as condições de fidelidade no exercício da representação. Quando a escolha deriva da vontade dos representados, expressa por meio de eleição direta é de se esperar que o exercício da função esteja focado no olhar do segmento sobre a qualidade da educação.

O conjunto das normas que regularizam os CMEs das capitais da Região Centro-Oeste segue a uma tendência de deixar os critérios de escolha de seus conselheiros municipal de educação sejam de total responsabilidade dos segmentos representativos (entidades representativas, instituições de ensino, órgãos governamentais) e, em alguns casos, daqueles pertencentes à modalidade ou os níveis de ensino.

Os poucos critérios legalmente instituídos foram identificados na Lei nº 7.771 que criou o CME de Goiânia, art.2, que veta "o exercício simultâneo da função de Conselheiro com o cargo de Secretário Municipal, bem como o de mandato político partidário" (GOIÂNIA, 1997).

Esta tem sido uma tendência presente nos CMEs das capitais: criar mecanismos legais que limitem ou ainda impeçam que o Secretário Municipal de Educação ou outro agente ligado ao *staff* do poder político (executivo ou legislativo) venham ocuparem assento no conselho. Para Bordignon (2009) a presença deste provoca constrangimento e restringe o debate democrático que deve permear as sessões plenárias do CME.

A escolha do conselheiro do CME de Goiânia deve ainda levar em consideração o limite territorial do município, conforme mostra art. 2º, § 1º da mesma lei, ou seja, "os membros do CME deverão residir no Município de Goiânia" (GOIÂNIA, 1997).

Na composição do CME de Campo Grande, conforme Regimento Interno "deverá ser observada a participação de representantes do ensino público e privado" (CAMPO GRANDE, 2010) e, de acordo com Lei nº 4.876/2010, a escolha dos conselheiros deve ser "dentre as pessoas de reputação ilibada e de comprovada experiência na área educacional" (2010). Este critério é comum e conselhos de educação criados nas décadas anteriores a 1980, que conforme Bordignon (2009, p.68), foram "concebido para assessoramento superior do Governo e, por isso, os conselheiros eram escolhidos pelo Poder executivo, com base em critérios de *notório saber* educacional" (grifo do autor). Como no CME de Goiânia, está previsto ainda no seu art. 5º que "é vedado o exercício simultâneo da função de Conselheiro com o cargo de Secretário Municipal e o de mandato político partidário" (CAMPO GRANDE, 2010).

Na atual lei (2010) que regulamenta o CME de Cuiabá, não foi observado nenhum critério *a priori* definido pelo conselho ou pela lei que o regulariza para a escolha de seus conselheiros. É curioso observar que esse conselho, anteriormente, fazia o acompanhamento e controle social dos recursos do Fundeb e apresentava uma série de impedimentos integração no conselho, sobretudo, de pessoas que, de alguma forma mantinham estreita relação com o poder executivo. Com a promulgação da Lei 5.354/2010 que "dispõe sobre a organização, estrutura, funcionamento e a composição do conselho de educação" (CUIABÁ, 2010), todas as restrições ou formas de impedimentos foram suprimidas.

Um fato interessante é que a maior parte dos conselheiros é praticamente fruto de indicação dos respectivos dirigentes das entidades representativas ou gestores municipais. Do total de 22 conselheiros, apenas dois foram eleitos pelos seus pares, ou seja, 91% dos conselheiros são indicados ou escolhidos pelos segmentos representativos à qual pertencem, conforme informaram os participantes da pesquisa.

Os conselheiros municipais de educação das capitais da Região Centro-Oeste cumprem, em média um mandato de quatro anos, podendo ser reconduzidos por mais uma vez. Este estudo verificou que são raros os casos em que os conselheiros se mantiveram na função por mais de dois mandatos, exceto nos casos de renúncia, ausências injustificadas e de improbidade administrativa, conforme estabelecido por leis e/ou regimentos próprios.

No entanto, conforme decretos de nomeação, foram identificados dois casos no CME de Campo Grande, em que conselheiros permanecem na função desde que o CME este foi instalado, ou seja, por mais de dois mandatos.

Foram identificados casos em que os conselheiros tiveram os seus mandatos interrompidos pelo próprio segmento mandante. Note-se que esta situação ocorreu nos três CME analisados, com o intuito de substituir ou de trocar conselheiros, uma vez que eles não correspondem aos interesses do segmento representado.

Conforme este entendimento, os segmentos representativos defendem a ideia de que o mandato lhes pertence, portanto, cabe a eles definir o tempo de mandato dos seus conselheiros. No entanto, os CMEs consideram que, uma vez tomado posse, o mandato pertence ao conselheiro, portanto, cabe a ele, de acordo com os procedimentos regimentais, decidir interromper ou não o mandato. Observa-se que a interrupção do mandato de conselheiro por qualquer dos segmentos representativo é uma prática complexa e exige dos CMEs regimentar esse processo, tendo em vista, que não há consenso entre os envolvidos, ou seja, representantes e representados, conselhos e segmentos representativos.

Também, tem sido discutido tanto a questão da legitimidade do ato quanto à representatividade. Afinal, a quem pertence o mandato? Na acepção do termo, mandato provem do latim *mandatum*, que significa "encargo ou missão". Em linhas gerais pode-se entender que uma ou mais pessoas recebem ou transferem a outra, por um determinado período de tempo, poderes para desempenharem tarefas em seu nome.

Segundo o Código Civil[104], capítulo X, o mandato existe "quando alguém recebe de outrem poder para, em seu nome" em um determinado período, "praticar atos ou administrar interesses". Assim, uma vez tomado posse, o mandatário (conselheiro) somente perde o mandato se houver na lei que regula o conselho o dispositivo da "irrevogabilidade e o mandante a revogar", caso contrário, "o mandante é obrigado a satisfazer todas as obrigações contraídas pelo mandatário, na conformidade no mandato conferido" (BRASIL, 2002).

[104] Disponível em: < www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 5/abr./2013.

Outra situação refere-se à representatividade do mandato. Na perspectiva do direito o mandato representa um contrato entre duas partes interessadas: um mandante delega poderes ao mandatário para exercer uma função por um período determinado.

Na segunda situação, a ideia do mandato relaciona-se a representação política que tem gerado no Brasil discussões polêmicas na arena dos partidos políticos referentes aos mandatos políticos de seus representantes. Todavia nos Estados democráticos a "transferência de poder", figurada na forma do mandato, ocorre predominantemente por meio de votação. Segundo Andrada (20012, p. 421) "hoje, em toda parte do mundo, a representação política nas democracias é fruto dos votos dos cidadãos, de um modo geral, em processo secreto, vinculado a partidos políticos".

Em síntese, no Estado democrático, o "poder" é de cada cidadão, que, por meio do voto elege aquele que irá representá-los e, em tese, defender os seus interesses por um determinado período de tempo. Conforme Andrada (2010, p. 421),

> entende-se por representação política, a escolha, por parte dos cidadãos, de determinadas pessoas para representa-los, com delegação de decidir questões públicas em nome daqueles que as escolheram. Dentro da representação política temos duas figuras, de um lado aquele que escolhe seu representante e, do outro, os representantes, escolhidos pelos eleitores.

Os CMEs, figuram no Estado como órgãos representativos que deveriam comportar na sua composição segmentos representativos tanto da sociedade civil quanto da sociedade política, tendo em vista que foi projetado para funcionar como interlocutor político em matéria educacional.

Caso se analisem os CMEs criados antes da CF de 1988, é curioso constatar que a composição não detinha o caráter da representatividade política, uma vez que os conselheiros eram predominantemente indicados ou escolhidos pelos governantes em exercício, atendidos os critérios do "notório saber" e dentre pessoas de "reputação ilibada", ou seja, pode-se pressupor que eles não tinham o compromisso com um segmento representativo da sociedade. No atual contexto, espera-se que, com os novos arranjos constitucionais centrados na perspectiva do Estado democrático de direito os conselheiros municipais de educação na sua maioria, estejam ligados a uma representação política e social.

É importante salientar que os critérios outrora praticados, baseados no 'notório saber' não é de maneira alguma incompatível com os ideais democráticos centrados na perspectiva

da participação popular e da representatividade política social. Pelo contrário, ambos são importantes. Nas palavras de Bordignon (2009, p. 68),

> em sua origem, os conselhos foram concebidos para assessoramento superior do Governo e, por isso, os conselheiros eram escolhidos pelo Poder executivo, com base em critérios de notório saber educacional e representatividade dos diferentes graus de ensino e regiões do país ou do estado. O novo contexto de gestão democrática da educação preconiza critérios de representatividade social para a escolha dos conselheiros.
> Essa nova posição gerou uma falsa dualidade a ser superada: os conselhos de sábios ou de representação popular? Ambos, ou seja, a composição dos conselhos precisa ser constituída por representantes da pluralidade social, aliando o saber acadêmico e o saber popular.

Portanto, não há que colocá-los em lados opostos ou concorrentes, mas de melhorar os mecanismos de escolha dos futuros conselheiros de forma participativa, democrática e, sobretudo, observando a competência técnica, política e pedagógica para que se possa promover um debate qualificado.

A atuação dos conselheiros municipais de educação é considerada, conforme legislações atinentes aos respectivos CMEs, como uma "atividade de *relevante interesse social*, tendo prioridade sobre quaisquer outras atividades públicas" (CAMPO GRANDE, 2008) (CUIABÁ, 2010), "ou vinculação ao ensino, se entidade privada" (GOIÂNIA, 1997).

Outro aspecto a considerar no exercício da função é que os conselheiros municipais de educação recebem ainda uma compensação financeira, prevista, em Campo Grande, pela Lei 3.438/1998, art. 7º: "os Conselheiros perceberão 'jeton' de presença por sessão a que comparecerem, bem como transporte e diárias em caso de deslocamento de Campo Grande, a fim de participar de trabalhos de interesse do Conselho" (CAMPO GRANDE, 1998).

Posteriormente, por meio de Decreto nº 8.487 de 2002, que dispõe sobre as reuniões do CME e nº 10.322, de 2008, que estabeleceu o pagamento de *jeton* pela participação em órgão colegiado de deliberação coletiva, "os membros do CME perceberão 'jetons' pela participação em até seis reuniões mensais, sejam elas ordinárias ou extraordinárias" (CAMPO GRANDE, 2002).

Em Goiânia, os conselheiros têm direito de receber por sessão, com duração de duas horas, a que comparecerem, uma gratificação, limitado o número de sessões a no máximo de doze por mês. Dos três CMEs da Região Centro-Oeste o único, que não foi identificado nenhum tipo de compensação financeira (jeton ou gratificação) foi em CME de Cuiabá. Entretanto, um tratamento diferenciado é dado a figura do presidente, conforme a Lei nº

5.354/2010, art. 11, § 4º "o Presidente do CME, agente honorífico, receberá o valor de R$ 1.640,00 (Um Mil Seiscentos e Quarenta Reais) a título de contraprestação, não sendo considerado cargo comissionado para os demais efeitos legais".

Para os conselheiros participantes da pesquisa, a compensação financeira é um dos principais fatores que estimulam a sua participação. Perde apenas para a oportunidade de participar das discussões sobre políticas públicas educacionais no município e é tão importante quando a questão da autonomia deliberativa do CME.

Diante desse quadro, e considerando o papel do CME de funcionar como órgão de Estado de articulação política entre a sociedade e o governo, pergunta-se: em que momento o CME provoca uma maior participação social na implementação de programas e projetos na educação municipal (ou das políticas de educação no município)? Em que momento pessoas da sociedade que não são membros do CME têm a oportunidade de participar de suas deliberações? Quais os assuntos abordados nos CMEs com os segmentos representativos da sociedade sobre quais os assuntos? Que instrumentos são utilizados pelo CME para informar à sociedade após a deliberação de assuntos de sua competência? O CME promove alguma chamada pública, informando a sociedade sobre o processo de escolha de novos conselheiros? O CME convoca audiências públicas para discutir temas que fazem parte de suas competências, antes de deliberar sobre eles?

Neste sentido, o questionário elaborado para este estudo cumpre o papel de responder, conforme a partir da visão dos conselheiros municipais de educação participantes da pesquisa, às questões levantadas sobre o CME.

5.2 Os CMEs da Região Centro-Oeste: a visão dos conselheiros representantes do poder executivo e dos trabalhadores em educação

Os resultados dos questionários têm o objetivo de compreender o processo de institucionalização dos CMEs, de acordo com os conselheiros municipais de educação representantes do poder executivo e dos trabalhadores em educação, dos CMEs de Campo Grande, Cuiabá e Goiânia, categorias, como verificou neste capítulo, presentes na totalidade dos CMEs das 26 capitais brasileiras, sobretudo, nos três CMEs das capitais da região Centro-Oeste: Campo Grande, Cuiabá e Goiânia.

Assim, dentre os 46 conselheiros municipais de educação, sendo, 17 do CME de Campo Grande, 16 do CME de Cuiabá e 13 do CME de Goiânia, foram selecionados para

participarem da pesquisa 22 conselheiros, dos quais 16 são representantes do poder executivo e seis dos trabalhadores em educação, conforme verifica-se na tabela 15. Os conselheiros selecionados representam 48% dos conselheiros municipais de educação correspondentes às três capitais.

Tabela 15 – Número de conselheiros participantes do estudo, por CMEs e por segmentos representativos

Segmentos	Conselhos Municipais de Educação			Total de conselheiros participantes por segmentos
	Campo Grande	Cuiabá	Goiânia	
Poder executivo	8	4	4	16
Trabalhadores em educação	2	2	2	6
Total de conselheiros participantes por CME	10	6	6	22

Fonte: tabela elaborada com base no questionário aplicado aos participantes da pesquisa.

Os questionários, compostos por 42 questões, foram aplicados no decorrer do mês de julho de 2013, conforme a disponibilidade de cada conselheiro respondente e a maioria optou por responder no próprio CME de origem. A aplicação dos questionários foi acompanhada pelo pesquisador, que escolheu aguardar o preenchimento para seu posterior recolhimento. Este procedimento, além de garantir um padrão na aplicação do instrumento de pesquisa, assegurou que todos os questionários aplicados fossem preenchidos e devolvidos para análise.

Como forma de complementação e confronto com as informações resultantes da aplicação dos questionários, buscou-se apreender a natureza, a estrutura, a organização e a dinâmica de atuação e funcionamento dos três CMEs das capitais da região Centro-Oeste, por meio de documentos institucionais, tais como: o decretos de nomeação dos conselheiros, o atos normativos (resoluções) emitidos pelos CMEs, pautas e atas das sessões plenárias (Conselho Pleno) e audiências públicas promovidas na última gestão[105].

A apresentação dos resultados encontrados foi organizada em três blocos. No primeiro, buscou-se traçar o perfil dos conselheiros representantes do poder executivo e dos trabalhadores em educação participantes deste estudo empírico, no tocante a: gênero, idade, escolaridade, seus envolvimentos políticos, sociais e no controle social. Procurou-se ainda,

[105] Campo Grande (2012 a 2014), Cuiabá (2012 a 2016) e Goiânia (2012 a 2016).

identificar a forma e o processo de escolha dos conselheiros, se são recompensados financeiramente, as condições para o exercício de sua função, as relações entre segmentos e sua entidade representativa, bem como os principais fatores que estimulam a participação dos conselheiros municipais de educação.

No segundo bloco de perguntas, procurou-se apreender, segundo a percepção dos conselheiros participantes da pesquisa, as finalidades, as funções e as principais atribuições dos CMEs. E, no terceiro bloco, buscou-se compreender a dinâmica de participação e de atuação nos CMEs, identificar os principais fatores que dificultam as suas atuações, se convoca a sociedade para participar de suas decisões, ou ainda, se comunica a sociedade as suas deliberações, em que momento a sociedade não conselheira participa das deliberações do CMEs, quais são os principais assuntos tratados pelos CMEs, a relação dos CMEs com outros órgãos de sistemas, e, com outros conselhos sociais. Buscou-se ainda apreender qual a percepção dos participantes da pesquisa em relação aos resultados das pesquisas acadêmicas, que apontam que os CMEs vêm atuando preferencialmente no campo técnico-pedagógico ou burocrático ou operacional[106] em detrimento do campo democrático da participação política, e por último, como avaliam a atuação dos CMEs no tocante às políticas de educação desenvolvidas no município.

A análise dos dados levou em consideração os resultados por segmentos representativos, assim como, por conselho participante, com o objetivo de melhor identificar os vários elementos constitutivos do processo de institucionalização dos CMEs.

5.2.1 Perfil dos conselheiros municipais de educação participantes da pesquisa

Os conselheiros municipais de educação participantes desta pesquisa são representantes do poder executivo e dos trabalhadores em educação, membros integrantes dos CMEs de Campo Grande, Cuiabá e Goiânia. No total, a amostra selecionada é composta por 64% do gênero masculino e 36% do gênero feminino. Verifica-se na tabela 16 que essa proporcionalidade apresenta-se distinta nos conselhos, ou seja, a maioria (83%) dos conselheiros dos segmentos que compõem o CME de Goiânia são do gênero masculino, no CME de Campo Grande e Cuiabá, seus representantes do poder executivo e dos trabalhadores

[106] Para Bordignon (2011 p. 79), "a natureza operacional, situam-se as demandas de instituições de ensino e pessoas, que dizem respeito aos casos singulares. Por isso, são, também, denominadas de *casuísticas* ou *cartoriais"*. (Grifos do autor).

em educação, na sua maioria, são formados por 90% e 67%, respectivamente, de conselheiras. Do ponto de vista dos segmentos representativos, não foram observadas grandes discrepâncias quanto a gênero. Para os trabalhadores em educação existe uma equidade quanto ao gênero, ao passo que para um número maior de conselheiras (69%), representantes do poder executivo. Conforme estudo apresentado por Guimarães (2009, p. 65), há predomínio da presença feminina entre os conselheiros municipais de educação, o que, "pode ser explicado pelo fato de que a atividade educacional, sobretudo no ensino infantil e fundamental, é ainda concebida como um papel a ser desempenhado por mulheres".

Tabela 16 – Percentual de conselheiros municipais de educação por gênero e CMEs

Gênero	Conselho Municipal de Educação			
	Campo Grande (%)	Cuiabá (%)	Goiânia (%)	Total (%)
Feminino	90	67	17	64
Masculino	10	33	83	36

Fonte: tabela elaborada para esta pesquisa com base em dados obtidos pelos questionários aplicados aos conselheiros (2013).

Quanto a idade, verificou-se uma pequena variação de faixas etárias, a maior parte acima dos 41 anos de idade, o que corresponde a 86% dos conselheiros participantes; que, 41% estão entre 41 e 50 anos; e 45% encontram-se acima dos 51 anos de idade. Há também um pequeno grupo de conselheiros nos CMEs de Campo Grande e Cuiabá na faixa etária entre 31 a 40 anos de idade, correspondente a 20% e 33%, respectivamente de conselheiros. Apenas um participante não informou idade. Segundo o estudo apresentado pelo Inep (2003)[107], 35% dos profissionais do magistério estão entre 35 a 44 anos de idades.

Os dados de escolaridade mostram que, a sua maioria, (95%) possui graduação em licenciatura, tais como: educação física, história, matemática, pedagogia e biologia.

Os dados analisados separadamente ou no conjunto não apresentaram discrepância quanto à escolaridade dos conselheiros participantes da pesquisa. Apenas um participante não informou a escolaridade. No total, 73% possuem pós-graduação em nível de especialização,

[107] Inep – Sinopse profissionais do magistério (2003). Número de profissionais do magistério da educação básica (2003).

18% são mestres e 5% têm título de doutor. Apenas um participante da pesquisa não assinalou nenhuma das alternativas sobre a pós-graduação.

Com base em decretos de nomeação, foi possível verificar que 50% dos conselheiros selecionados estão em seu primeiro mandato no CME, e 36% estão no segundo mandato. No CME de Campo Grande, a presença de um conselheiro no seu terceiro mandatos, e de outros dois em seu quarto mandato. Estes últimos, são conselheiros desde a instalação do respectivo CME, em 2002. Exceto esses casos, no geral, tanto os conselheiros representantes do poder executivo quanto dos trabalhadores em educação cumprem dois mandatos consecutivos, o máximo permitido pelas normas regimentais dos CMEs em análise, pois aos conselheiros é permitido apenas uma recondução do mandato. Portanto, não há que se falar em conselheiros vitalícios nos CMEs analisados, salvo os casos identificados no CME de Campo Grande, pelo contrário, percebe-se que há uma rotatividade de conselheiros municipais de educação, conforme estabelecido nos documentos legais.

Quanto à experiência dos conselheiros participantes da pesquisa em atividades políticas, sociais ou de controle social, verificou-se que 77% assinalaram que estão tanto filiados a partidos políticos quanto vinculados a sindicatos de classes, ou seja, são conselheiros que, em tese, possuem minimamente uma formação política, o que pode contribuir para a elevação das discussões e definições de políticas educacionais nos CMEs. Talvez tenha sido a razão que levou os conselheiros participantes da pesquisa a não assinalarem a falta de formação política como um dos principais fatores que dificultam a atuação dos CMEs. Entretanto, a tabela 17 apresenta dados sobre a filiação em partido político referente ao CME de Cuiabá que são discrepantes em relação aos demais conselhos, uma vez que a filiação em partido político representa apenas 33% de seus conselheiros, todos representantes do poder executivo.

Tabela 17 – Envolvimento dos conselheiros participantes da pesquisa em alguma atividade política

Atividade política, social ou controle social	Conselhos Municipais de Educação					
	Campo Grande		Cuiabá		Goiânia	
	Sim (%)	Não (%)	Sim (%)	Não (%)	Sim (%)	Não (%)
Está Filiado a algum partido político.	90	10	33	67	100	0
Está Filiado a algum sindicato de classe.	60	40	83	17	100	0
Participa de alguma organização não governamental.	40	50	50	50	33	50
Participa de algum movimento social.	50	40	33	50	67	33
Já foi conselheiro do CME em outra época.	50	50	67	33	0	100
Já foi conselheiro em outros conselhos social.	50	50	83	17	50	50
Atualmente é conselheiro de outros conselhos sociais.	20	70	50	50	33	67

Fonte: tabela elaborada para esta pesquisa com base em dados obtidos pelos questionários aplicados aos Conselheiros (2013).

Em relação à participação em atividades sociais, os dados mostram que 41% dos respondentes participam de organizações não governamentais e 50% apontaram que participam de algum movimento social. Estima-se que a experiência do conselheiro em movimentos ou organizações sociais pode contribuir para que ele tenha uma visão das demandas sociais mais ampla, e não somente a do segmento da sociedade que representa o que, consequentemente, pode e deve ajudar a tarefa de discussão e definição das políticas sociais de educação. No entanto, nos CMEs analisados, pouco ou quase nada é desenvolvido como o objetivo de realizar estudos e análises da realidade social, econômica e educacional do município. Portanto, participar de alguma agenda social no município, em tese, ajuda a qualificar o conselheiro para a tomada de decisão nos CMEs.

Outro dado tão importante quanto a atividade política e social dos conselheiros é o envolvimento em conselhos de controle social, sobretudo, porque não há uma política consistente e sistemática de formação de conselheiros no Brasil. Observou-se que, na maioria dos casos, o conselheiro tem o seu primeiro contato com as temáticas do conselho, já como conselheiro. Embora, a forma e a dinâmica do CME seja diferente dos demais conselhos de

controle social, têm em comum assegurar uma educação pública de qualidade para todos, assim, torna-se importante que o conselheiro se familiarizar com o espaço colegiado de discussões e de deliberação.

Como explicitado anteriormente, 59% dos conselheiros participantes da pesquisa não tiveram experiências anteriores no CME a maioria parte dos conselheiros estão no seu primeiro mandato. Destaque-se o CME de Goiânia, no qual a totalidade dos conselheiros está no seu primeiro mandato. Entretanto, verificou-se que 59% informaram que já atuaram em outro conselho social. Neste aspecto, destaca-se o CME de Cuiabá, que 83% dos conselheiros já participaram de outro conselho social, e, atualmente, 32% dos conselheiros também atuam em outro conselho social.

A tabela 18 mostra que, entre os conselheiros representantes do poder executivo e trabalhadores em educação, há situações distintas, mas compreensivas quanto a sua participação em alguma atividade política. A maioria (92%) dos conselheiros representantes do poder executivo são filiados a algum partido político; a totalidade dos conselheiros representantes dos trabalhadores em educação são filiados ao sindicato de classe. Os dados apontam que, cada segmento representativo da sociedade elege uma instância política para o exercício de suas atividades políticas. Nas demais situações sociais e no controle social, nos dados apresentados na tabela 18 há pequenas diferenças, mas que seguem uma mesma tendência de envolvimento dos conselheiros participantes.

Tabela 18 – Participação política dos conselheiros representantes do poder executivo e dos trabalhadores em educação

Participação política dos conselheiros representantes do poder executivo e dos trabalhadores em educação	Poder executivo		Trabalhador em Educação	
	Sim (%)	Não (%)	Sim (%)	Não (%)
Filiado a algum partido político	88	13	50	50
Filiado a algum sindicato de classe	69	31	100	0
Participa de alguma organização não governamental	44	50	33	50
Participa de algum movimento social	50	38	50	50
Já foi conselheiro do CME em outra época	44	56	33	67
Você já foi conselheiro em outro conselho social	63	38	50	50
Atualmente você é conselheiro de algum outro conselho sociais	25	75	50	33

Fonte: tabela elaborada para esta pesquisa com base em dados obtidos pelos questionários aplicados aos conselheiros (2013).

Esperava-se que o processo de escolha dos conselheiros municipais de educação dos CMEs, nascidos dos novos arranjos constitucionais de 1988, decorrentes do projeto de redemocratização do Estado brasileiro, fossem, em grande medida, orientados para realizarem um amplo processo de discussão e construção das representatividades sociais para comporem o quadro de conselheiros. Entretanto, os dados coletados mostram que o modo como os conselheiros participantes foram escolhidos revelam uma situação, no mínimo, controversa. Do total de 22 conselheiros, 91% foram indicados ou escolhidos pelas lideranças dos segmentos à qual pertencem, sem que a escolha tenha passado por discussões mais amplas, ainda que, com os seus pares, ou seja, a prática da indicação é recorrente tanto entre os gestores municipais quanto dirigentes sindicais. Apenas 9% dos conselheiros foram escolhidos mediante o processo eleitoral. Dos três CMEs, esta prática foi observada apenas no CME de Campo Grande, no segmento dos trabalhadores em educação, conforme tabela 19.

Tabela 19 – Como são escolhidos os conselheiros municipais de educação representantes do poder executivo e dos trabalhadores em educação

Como são escolhidos os conselheiros	Conselhos Municipais de Educação		
	Campo Grande (%)	Cuiabá (%)	Goiânia (%)
Indicado	80	83	83
Eleito	20	0	0
Escolhido	0	17	33
Outras formas	0	0	0

Fonte: tabela elaborada para esta pesquisa com base em dados obtidos pelos questionários aplicados aos Conselheiros (2013).

Esse processo torna-se ainda mais complexa e contraditório, uma vez em que, as suas indicações como conselheiros, segundo 77% dos respondentes, independentemente do conselho e do segmento representativo, não foram precedidas de algum tipo de mobilização da sociedade ou de discussão preparatória para o exercício da função de conselheiro.

Na visão de 45% dos conselheiros participantes os CMEs, não promoveram chamada pública, informando a sociedade sobre o processo de escolha de novos conselheiros, e outros 32% não souberam informar. Estes dados foram confirmados independentemente dos segmentos representativos. Dentre os CMEs analisados, o CME de Goiânia é o único que, na

visão de 67% dos conselheiros, promoveram alguma chamada pública informando a sociedade sobre o processo de escolha dos conselheiros.

O fato de os CMEs não darem publicidade ao processo de escolha dos conselheiros ou a divulgarem os resultados, contribuem para a falta de transparência, princípio fundamental do processo democrático. Segundo Cury (2006, p. 47),

> quando um conselho participa dos destinos de uma sociedade ou de partes destes, o próprio verbo *consulere* já contém um princípio de publicidade. Certamente é do interesse comum ter conhecimento do que se passa no interior de um órgão que tenha algum poder decisório sobre a vida social. O dar a conhecer de atos e decisões que implicam uma comunidade e são comuns a todos os seus indivíduos só pode ser produto de uma audição maior.

Na visão de apenas 32% dos conselheiros participantes os CMEs realizam alguma orientação aos segmentos representativos quanto aos critérios e as formas da escolha dos conselheiros para assegurar os princípios democráticos da transparência, publicização e participação, bem como as características necessárias de qualidade técnica e política que lhes permitam desempenhar suas funções. Contudo, na opinião de 41% dos participantes, os conselhos não promovem qualquer orientação para subsidiar os segmentos representativos quanto aos critérios e nem em relação as formas da escolha dos conselheiros. E 26% dos conselheiros não souberam informar sobre o assunto.

A tabela 20 mostra que o CME de Cuiabá, segundo 67% dos respondentes, realiza ações que visam orientar e subsidiar os seus segmentos representativos tanto quanto aos critérios como às formas de escolha dos conselheiros.

Tabela 20 – Atuação do CME em relação ao processo de escolha dos conselheiros representantes do poder executivo e dos trabalhadores em educação

CMEs	Houve alguma orientação do CME visando subsidiar os segmentos representativos quanto aos critérios e formas da escolha dos conselheiros?			O CME promove alguma chamada pública, informando a sociedade sobre o processo de escolha de novos conselheiros?		
	Sim (%)	Não (%)	NSI (%)	Sim (%)	Não (%)	NSI (%)
Campo Grande	0	60	40	10	60	30
Cuiabá	67	17	17	33	17	33
Goiânia	17	50	33	67	33	0

Fonte: tabela elaborada para esta pesquisa com base em dados obtidos pelos questionários aplicados aos Conselheiros (2013).

Conforme explicitado anteriormente, a definição no todo e em parte dos critérios e das formas de escolhas dos conselheiros municipais de educação é uma prerrogativa das entidades representativas. Na maioria dos documentos legais que regulamentam os CMEs, foram encontrados poucos critérios estabelecidos, entre eles, a idoneidade e residir no município em que se vai exercer a função de conselheiro.

Evidencia-se que a falta de clareza e de definições nos documentos legais, somados à falta de publicidade, de orientações e definição de critérios e das formas do processo de escolha dos conselheiros municipais de educação, tanto pelos CMEs quanto dos segmentos representativos, acabam não favorecendo o processo democrático da participação política da sociedade.

Todavia, não cabe aos conselhos estabelecerem critérios ou a formas para que as entidades representativas da sociedade possam escolher os seus conselheiros, esta tarefa compete a elas, pois o excesso de regras, corre o risco de engessar o processo de institucionalização dos CMEs de maneira democrática. Mas, a ausência dela pode abrir espaços para que grupos organizados se sobreponham sobre os menos organizados.

Na opinião de 59% dos conselheiros respondentes, os CMEs devem definir os critérios para que todos os segmentos representativos possam indicar seus conselheiros. Entretanto, para 41% dos participantes, o CME não deve definir os critérios. No CME de Cuiabá, na opinião da totalidade dos seus conselheiros participantes da pesquisa, o conselho deve definir os critérios para que todos os segmentos representativos possam indicar seus conselheiros.

O ideal, é que as regras estabelecendo as formas e os procedimentos de escolha dos conselheiros municipais de educação, assim como o tempo de mandatos, sejam fruto de uma discussão ampliada e participativa com a sociedade. Neste sentido, cabe aos CMEs assegurar para que o processo ocorra toda as vezes em que há demanda de novos conselheiros, sob pena de esvaziados pelos principais agentes dos CMEs, ou seja, os conselheiros municipais de educação. Discussões mais ampliadas sobre o processo de escolha dos conselheiros possibilitam a preparação dos atores sociais, mesmo que eles não venham a ocupar a função de conselheiro.

Conforme a tabela 21, na opinião dos conselheiros participantes da pesquisa, são quatro os principais critérios que devem orientar a escolha dos conselheiros municipais de educação são: ter conhecimento sobre legislação educacional (78%), experiência na área educacional (58%), disponibilidade para exercer a função de conselheiro (59%) e competência técnico-pedagógica (50%). Dos quatros critérios escolhidos pelos respondentes,

três estão relacionados ao conhecimento técnico-pedagógico, o que demonstra que dos CMEs, a despeito do discurso da pluralidade na composição dos conselhos, na prática são universos de atores sociais com formação na área do magistério, a exemplo da escolaridade dos conselheiros participantes da pesquisa, que, na maioria absoluta, possuem formação em licenciatura.

Ainda conforme tabela 21, na opinião dos conselheiros participantes, não é relevante a experiência em outros conselhos e nem a filiação e alguma agremiação partidária para o desempenho da função de conselheiro municipal de educação.

Tabela 21 – Critérios que deveriam orientar a escolha dos conselheiros municipais na visão dos participantes da pesquisa

Critérios	(%)
Conhecimento sobre legislações educacionais	73
Experiência na área educacional	64
Disponibilidade para exercer a função de conselheiro	59
Competência técnico-pedagógica	50
Idoneidade	32
Residência no município	23
Conhecimento na área pedagógica	18
Ser professor	18
Experiência em outros conselhos	5
Filiado a alguma agremiação partidária	00
Outros	18

Fontes: tabela elaborada com base em questionário aplicado aos conselheiros municipais de educação participantes da pesquisa.

As opiniões dos representantes do poder executivo e dos trabalhadores em educação se divergem quanto aos critérios que deveriam orientar a escolha dos conselheiros municipais de educação, sobretudo, na ordem de importância. Para os representantes do poder executivo, ordem de importância é a seguinte: conhecimento sobre a legislação educacional, experiência na área educacional, competência técnico-pedagógica e disponibilidade para exercer a função de conselheiro. Na opinião dos representantes dos trabalhadores em educação devem-se assegurar nos critérios: disponibilidade para exercer a função de conselheiro, conhecimento sobre legislações educacionais, residência no município e idoneidade. Percebe-se que os

critérios muitas vezes estão relacionados ao lugar de onde se fala e das dificuldades encontrada para exercer a função de conselheiro.

Para os representantes do poder executivo, destaca-se o conhecimento sobre a legislação educacional, ao passo que para os trabalhadores em educação, é imprescindível garantir a disponibilidade para exercer a função de conselheiro. No primeiro caso, valorizam-se conhecimentos técnico-pedagógicos, fruto da tradição dos conselhos de educação "concebidos para assessoramento superior do Governo e, por isso, os conselheiros eram escolhidos pelo Poder executivo, com base em critérios de notório saber educacional" (BORDIGNON, 2009, p. 68), e, que para os trabalhadores em educação o critério está relacionado à garantia das condições de igualdade de participação para todos os representantes sociais na escolha dos conselheiros. Segundo Bordignon (2009, p. 68),

> A ação dos conselheiros, porque chamados a opinar e deliberar sobre políticas educacionais, normas e processos pedagógicos, requer saberes – acadêmicos e da vivencia – ambos sempre com percepções política das aspirações sociais.

Ainda em relação à composição dos CMEs das capitais da região Centro-Oeste, buscou-se captar a relação entre a sociedade civil organizada no município e os segmentos representativos que compõem os CMEs, ou seja, propôs-se verificar até que ponto os últimos representam de fato os primeiros. Na percepção de 27% dos conselheiros participantes da pesquisa, os segmentos que compõem os CMEs representam totalmente a sociedade civil organizada no município. Entretanto, para a maioria (73%) dos conselheiros, os segmentos que compõem atualmente os CMEs só representam parcialmente a sociedade civil organizada. Dentre as sugestões de segmentos representativos que deveriam compor os CMEs, além dos atuais, foram apontados os seguintes: pais, alunos/estudantes, família, Conselho do Fundeb, Câmara Municipal, Ministério Público e Universidade. Destes, apenas o Ministério Público não aparece em nenhum dos CMEs das capitais da região Centro-Oeste.

Analisando os dados do questionário separadamente foi possível perceber que apenas os conselheiros cuiabanos participantes da pesquisa (50%) encontram-se divididos; no entanto, para a maioria dos conselheiros de Campo Grande (80%) e Goiânia (83%), esta situação acontece parcialmente, conforme tabela 22.

Tabela 22 – Segmentos representativos que compõem atualmente o CME representam a sociedade civil organizada no município

Segmentos representativos que compõem atualmente o CME representam a sociedade civil organizada no município	Conselhos Municipais de Educação		
	Campo Grande (%)	Cuiabá (%)	Goiânia (%)
Totalmente	20	50	17
Parcialmente	80	50	83
Não representam a sociedade	0	0	0
Não sabe opinar	0	0	0

Fontes: tabela elaborada com base em questionário aplicado aos conselheiros municipais de educação participantes da pesquisa (2013).

Indagados se o segmento representativo ao qual pertence, promove momentos de entrosamento e aproximação dos conselheiros com os seus pares para subsidiar sua atuação no conselho, 45% responderam que o seu segmento sempre promove momentos de aproximação, na opinião de 50% mostraram-se menos otimistas, e responderam, "ás vezes". E, outros 5% foram categóricos em afirmarem que os seus segmentos nunca promoveram momento de aproximação do conselheiro com os seus pares. Apesar das divergências sobre o entrosamento e aproximação dos conselheiros com os seus pares, 80% foram contundentes ao afirmam que os conselheiros recebem o apoio de suas entidades representativas e que se comprometem com os encaminhamentos dados pelos CMEs. Entretanto, a tabela 23 mostra são distintas as visões dos conselheiros dependendo do CME.

Tabela 23 – Segmento representativo ao qual pertence promove momentos de entrosamento e aproximação do conselheiro com os seus pares para subsidiar sua atuação no conselho

Segmento representativo ao qual pertence promove momentos de entrosamento e aproximação do conselheiro com os seus pares para subsidiar sua atuação no conselho.	Conselho Municipal de Educação		
	Campo Grande (%)	Cuiabá (%)	Goiânia (%)
Sempre	50	67	17
Às vezes	40	33	83
Nunca	10	0	0

Fontes: tabela elaborada com base em questionário aplicado aos conselheiros municipais de educação participantes da pesquisa (2013).

A tabela 24 mostra os fatores que estimulam a participação dos conselheiros municipais de educação. Na percepção de 73% dos participantes deste estudo o apoio

financeiro aos conselheiros, é um dos três principais fatores que poderia estimular a participação dos Conselheiros Municipais de Educação. Os outros dois fatores destacados pelos conselheiros são a oportunidade de participar das discussões sobre políticas públicas educacionais no município, com 86% das indicações e autonomia deliberativa dos CMEs, 77% dos apontamentos.

Perguntado aos participantes se recebem algum tipo de compensação financeira, como ajuda de custo, gratificação ou pagamento de jeton, para o exercício da função de conselheiros, que 84% da amostra responderam que recebem jeton para o desempenho de suas funções nos CMEs, e apenas os conselheiros cuiabanos não recebem compensação financeira para o exercício da função.

Contraditoriamente, nota-se que a *disponibilidade de tempo dos conselheiros* (32%) não foi apontada como um dos principais fatores que estimulam a participação dos conselheiros municipais de educação. Essa posição chamou a atenção, uma vez que *ter disponibilidade para exercer a função de conselheiro* foi um dos três critérios apontados pelos mesmos conselheiros como algo que deveria orientar a escolha dos conselheiros municipais de educação.

Tabela 24 – Fatores que estimulam a participação dos conselheiros municipais de educação*

Fatores que estimulam a participação dos conselheiros municipais de educação	Respostas dos Conselheiros participantes da pesquisa (%)
Oportunidade de participar das discussões sobre políticas públicas educacionais no município	86
Autonomia deliberativa do CME	77
Apoio financeiro (ajuda de custo, gratificação ou pagamento de jeton)	73
Acesso às informações que subsidie a tomada de decisão	64
Conhecimento técnico-pedagógico para atuar na função	59
Apoio da equipe técnica-pedagógico	50
Apoio do segmento representativo	45
Capacitação para o exercício da função de conselheiro	41
Condições de trabalho	32
Disponibilidade de tempo por parte do conselheiro	32

* Os respondentes puderam assinalar quantos itens forem necessários.
Fonte: Tabela elaborada com base em questionário aplicado aos conselheiros municipais de educação participantes da pesquisa (2003).

Ao comparar os dados dos CMEs referentes aos fatores que estimulam a participação política dos conselheiros, na visão dos conselheiros participantes da pesquisa do CME de Cuiabá, os principais fatores são: acesso a informações que subsidiem a tomada de decisão e a oportunidade de participar das discussões sobre políticas públicas educacionais no município. Para os respondentes do CME de Goiânia, destacam-se: o conhecimento técnico-pedagógico para atuar na função, apoio da equipe técnica-pedagógico, assim como, o apoio financeiro (ajuda de custo, gratificação ou pagamento de jeton), e que para os respondentes do CME de Campo Grande, oportunidade de participar das discussões sobre políticas públicas educacionais no município, autonomia deliberativa do CME e apoio financeiro (ajuda de custo, gratificação ou pagamento de jeton).

Tabela 25 – Fatores que estimulam a participação dos conselheiros municipais de educação

Fatores que estimulam a participação dos conselheiros municipais de educação	Conselhos Municipais de Educação		
	Campo Grande (%)	Cuiabá (%)	Goiânia (%)
Condições de trabalho	30	17	50
Capacitação para o exercício da função de conselheiro	20	67	50
Acesso a informações que subsidiem a tomada de decisão	50	**83**	67
Autonomia deliberativa do CME	**80**	67	83
Conhecimento técnico-pedagógico para atuar na função	40	50	**100**
Apoio financeiro (ajuda de custo, gratificação ou pagamento de jeton)	**80**	50	**83**
Oportunidade de participar das discussões sobre políticas públicas educacionais no município	**100**	**83**	67
Disponibilidade de tempo do conselheiro	40	33	17
Apoio do segmento representativo	40	33	67
Apoio da equipe técnica-pedagógico	30	33	**100**

Fonte: tabela elaborada com base em questionário aplicado aos conselheiros municipais de educação participantes da pesquisa (2013).

Conforme a tabela 26, dos três fatores que estimulam a participação política dos conselheiros, apenas um é destoante nos demais, prevalece a oportunidade de participar das discussões sobre políticas públicas educacionais no município e o apoio financeiro (ajuda de custo, gratificação ou pagamento de jeton). Entretanto, para os representantes do poder

executivo, destaca-se a autonomia deliberativa do CME, e que para os trabalhadores em educação o acesso a informações que subsidiem a tomada de decisão. Presume-se que a autonomia do CME precisa ser conquistada, assim como, o acesso a informações que subsidiem a tomada de decisão dos conselheiros. A autonomia não acontece sem que os conselheiros tenham acesso a informações e conhecimento técnicos-pedagógicos, para que possam deliberar sobre os assuntos de sua competência no exercício da função de conselheiro.

Tabela 26 – Fatores que estimulam a participação dos conselheiros municipais de educação, por representante do poder executivo e trabalhador em educação

Fatores que estimulam a participação dos conselheiros municipais de educação, por representante do poder executivo e trabalhador em educação	Poder executivo (%)	Trabalhador em Educação (%)
Condições de trabalho	44	0
Capacitação para o exercício da função de conselheiro	44	33
Acesso a informações que subsidiem a tomada de decisão	56	**83**
Autonomia deliberativa do CME	**88**	50
Conhecimento técnico-pedagógico para atuar na função	63	50
Apoio financeiro (ajuda de custo, gratificação ou pagamento de jeton)	**69**	**83**
Oportunidade de participar das discussões sobre políticas públicas educacionais no município	**81**	**100**
Disponibilidade de tempo por parte do conselheiro	38	17
Apoio do segmento representativo	44	50
Apoio da equipe técnica-pedagógico	44	67

Fonte: tabela elaborada com base em questionário aplicado aos conselheiros municipais de educação participantes da pesquisa (2013).

Perguntado aos conselheiros participantes da pesquisa se os fatores relativos ao estímulo à participação dos Conselheiros, assinalados por eles, se efetivam nos respectivos CMEs, para 55% dos respondentes eles se efetivam totalmente, e, para 41% efetivam-se apenas parcialmente. Analisados separadamente os dados apontam que essa situação se confirma nos CMEs de Campo Grande (60%) e Goiânia (83%), entretanto, para 67% dos respondentes do CME de Cuiabá os fatores assinalados só se efetivam parcialmente.

5.2.2 – A visão dos conselheiros sobre as finalidades, as funções e as principais atribuições dos CMEs

Os termos utilizados e as possíveis finalidades, funções e atribuições dos CMEs sugeridas no questionário foram extraídas dos documentos legais referentes aos CMEs das capitais brasileiras ainda na fase exploratória da pesquisa. Além das opções apresentadas no questionário, os participantes da pesquisa podiam acrescentar outras, conforme o seu entendimento. Dos 22 respondentes, apenas seis apresentaram outras finalidades além das sugeridas pelo questionário. Dentre elas, foram sugeridas ainda as finalidades de fiscalizador, mediador, inspetor, de acompanhar o ensino, de acompanhar e avaliar o PME e de fiscalização das políticas educacionais.

Observa-se que, além de uma cultura presente nos conselhos de educação centrada na perspectiva da normatização, há uma expectativa dos conselheiros de que o CME possa ainda funcionar como uma instância controladora das políticas educacionais, ou seja, não só exerça o papel de fiscalizador, mas que acompanhe a execução das políticas educacionais. Segundo Cury (2006, p. 54), "a expectativa hoje é de que eles devem conter, em alto grau, a dinâmica da participação, da abertura e do diálogo".

Dentre as opções sugeridas para o questionário, na tabela 27 com base na visão dos conselheiros participantes da pesquisa, independentemente do conselho ou do segmento representativo, destacam-se principais ações dos CMEs: normatizar, orientar e supervisionar o processo de desenvolvimento da educação no município, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação (100%); deliberar sobre políticas, planos e programas referentes à política públicas para a educação do município (77%); assegurar aos segmentos representativos da sociedade a participação na definição e no acompanhamento da execução das políticas públicas para a educação do município (73%); e o CME tem a finalidade de assessorar no desenvolvimento da política educacional (68%).

Embora a ordem de importância pode variar de um conselho para outro ou ainda entre os segmentos representativos, mas não altera o resultado das quatro principais ações dos CMEs na percepção dos conselheiros participantes.

Tabela 27 – As principais ações do CME na perspectiva dos conselheiros participantes da pesquisa

Ações que os CMEs podem desempenhar	Respostas dos Conselheiros participantes da pesquisa (%)
Normatizar, orientar, supervisionar o processo de desenvolvimento da educação no município, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação	100
Deliberar sobre políticas, planos e programas referentes à política públicas para a educação do município	77
Assegurar aos segmentos representativos da sociedade a participação na definição e no acompanhamento da execução das políticas públicas para a educação do município	73
Assessorar no desenvolvimento da política educacional	68
Avaliar a qualidade do ensino das instituições de ensino	59
Interpretar a legislação do ensino	45
Outras	27

Fonte: tabela elaborada com base em questionário aplicado aos conselheiros municipais de educação participantes da pesquisa (2013).

Observa-se na tabela 28 que as percepções dos conselheiros participantes da pesquisa sobre as funções dos CMEs, em boa medida, são coerentes a definição das ações dos CMEs, ou seja, dentre elas destacam-se por ordem de importância as funções: normativas, (77%), deliberativas com (73%) e de acompanhamento e controle social e consultiva, ambas apontadas por 45% dos respondentes. Dentre as funções consideradas de menor importância na visão dos conselheiros, aparecem as funções de avaliação, (14%) e a de assessoramento superior da secretaria de educação (9%).

Tabela 28 – As Funções que um CME deveria desempenhar, conforme a percepção dos conselheiros participantes da pesquisa (em ordem de importância)

Função desempenhada pelo CME	Respostas dos Conselheiros participantes da pesquisa (%)
Normativa	77
Deliberativa	73
De acompanhamento e controle social	45

(continua)

(continuação)

Função desempenhada pelo CME	Respostas dos Conselheiros participantes da pesquisa (%)
Consultiva	45
Mobilizadora	36
Propositiva	27
Fiscalizadora	27
Avaliativa	14
Assessoramento superior da Secretaria de Educação	9

Fonte: tabela elaborada com base em questionário aplicado aos conselheiros municipais de educação participantes da pesquisa (2013).

Embora os respondentes tivessem a opção de apresentar ou de sugerir outras funções, além das apresentadas no questionário, não foi registrada pelos respondentes nenhuma nova função. Percebe-se que as funções destacadas pelos respondentes não diferem totalmente das funções definidas nos documentos legais que regulamentam os CMEs das capitais do Centro-Oeste, exceto a função de acompanhamento e controle social, considerada uma das quatros funções mais importantes para os conselheiros participantes, ainda que não esteja relacionada nos documentos legais dos conselhos. Por outro lado, a função de assessoramento superior da secretaria na visão dos respondentes, foi considerada de menor importância, ocorrendo o mesmo, com a função de avaliação.

A tabela 29 indica que a ordem de importância das funções muda conforme o segmento representativo, ainda que na maioria das vezes, as funções apontadas fossem praticamente as mesmas. Para os conselheiros representantes do poder executivo, destacam-se, na ordem de importância as funções normativas e deliberativas, e para os representantes dos trabalhadores em educação, sobressaem além dessas, as funções de acompanhamento e controle social e mobilizadora, e a função normativa foi a última apontada pelos trabalhadores em educação.

Tabela 29 – Função que um CME deveria desempenhar, na ordem de importância na visão dos conselheiros municipais representantes do poder executivo e dos trabalhadores em educação

Função que um CME deveria desempenhar	Poder executivo (%)	Trabalhador em Educação (%)
Acompanhamento e controle social	31	**67**
Assessoramento superior da Secretaria de Educação	6	17
Avaliativo	6	33
Consultivo	31	33
Deliberativo	**50**	**83**
Fiscalizador	25	33
Mobilizador	31	**50**
Normativo	**75**	**50**
Propositivo	25	33
Outras funções	0	0

Fonte: tabela elaborada com base em questionário aplicado aos conselheiros municipais de educação participantes da pesquisa (2013).

A ordem de importância das funções também difere entre os CMEs das capitais da Região Centro-Oeste, conforme tabela 30 As funções deliberativas, normativas, consultivas e de assessoramento superior da secretaria estabelecidas em seus documentos legais só não foram confirmadas pelos conselheiros de CME de Goiânia, que elegeram, e, na ordem de importância, as funções de acompanhamento e controle social e de mobilização, por último a função normativa. Significa, portanto, que cada conselho tem o seu processo próprio de institucionalização, ainda que, na maioria das vezes, as funções que exerçam sejam as mesmas.

Tabela 30 – Funções que um CME deveria desempenhar na visão dos conselheiros participantes da pesquisa

Função que um CME deveria desempenhar na visão dos conselheiros participantes da pesquisa	Conselho Municipal de Educação		
	Campo Grande (%)	Cuiabá (%)	Goiânia (%)
Acompanhamento e controle social	20	**50**	**83**
Assessoramento superior da Secretaria de Educação	20	0	0

(continua)

(continuação)

Função que um CME deveria desempenhar na visão dos conselheiros participantes da pesquisa	Conselho Municipal de Educação		
	Campo Grande (%)	Cuiabá (%)	Goiânia (%)
Avaliativo	20	17	0
Consultivo	**70**	**50**	0
Deliberativo	**100**	**83**	17
Fiscalizador	30	17	33
Mobilizador	20	17	**83**
Normativo	**100**	**67**	**50**
Propositivo	40	0	33
Outras funções	0	0	0

Fonte: tabela elaborada com base em questionário aplicado aos conselheiros municipais de educação participantes da pesquisa (2013).

Nos documentos legais, em cada CME, encontra-se um conjunto de atribuições e/ou competências estabelecidas, de acordo com as suas finalidades e funções, podendo variar tanto em número quanto em conteúdo. A tabela 31 mostra que, na visão dos conselheiros participantes da pesquisa as principais atribuições e/ou competências são de natureza técnico-pedagógica e diz em respeito ao processo de normatização das instituições de ensino do SME. Dentre as atribuições e/ou competências apontadas pelos respondentes, estão relacionadas as funções deliberativa/normativas, ao proporem estabelecer normas e deliberar sobre credenciamento de instituições e autorização de cursos, e a função consultiva, relacionada à tarefa de emitir pareceres sobre assuntos educacionais. Há ainda atribuições ligadas às funções de: acompanhamento e controle sobre o Plano Municipal de Educação (PME), propositivas e fiscalizadoras. Esta última sinaliza um esforço de alguns conselheiros participantes da pesquisa de ampliar o papel e/ou finalidade dos CMEs.

Tabela 31 – Principais atribuições e/ou competências dos CMEs, na visão dos conselheiros participantes da pesquisa

Atribuições e/ou competências dos CMEs	Respostas dos conselheiros participantes da pesquisa (%)
Deliberar sobre o credenciamento de instituições de ensino públicas e privadas e autorização de cursos.	59

(continua)

(continuação)

Atribuições e/ou competências dos CMEs	Respostas dos conselheiros participantes da pesquisa (%)
Deliberar sobre o credenciamento de instituições de ensino públicas e privadas e autorização de cursos.	59
Exercer o acompanhamento e o controle social do Plano Municipal de Educação.	50
Elaborar normas complementares para o Sistema Municipal de Ensino.	50
Emitir parecer sobre assunto educacional quando solicitado pelo Poder executivo, Legislativo e pela Sociedade Civil Organizada e/ou qualquer Cidadão.	45
Participar das definições e propor medidas que visem à expansão e melhoria dos sistemas municipais de ensino.	45
Zelar pelo cumprimento das normas educacionais.	42

Fonte: tabela elaborada com base em questionário aplicado aos conselheiros municipais de educação participantes da pesquisa (2013).

O que destacou ainda que a ordem de importância das atribuições e/ou competências são diferentes entre o grupo de respondentes de cada CMEs. Para os respondentes do CME de Cuiabá, as três atribuições que se destacam são: exercer o acompanhamento e controle social do Plano Municipal de educação, deliberar sobre o credenciamento de instituições de ensino e zelar pelo cumprimento das normas educacionais, e mobilizar a sociedade civil para debater políticas públicas educacionais. Para os respondentes do conselho de Campo Grande, são deliberar sobre o credenciamento de instituições de ensino, elaborar normas complementares, e participar das definições e propor medidas que visem a expansão e melhoria dos sistemas municipais de ensino. Para os respondentes do CME de Goiânia, as principais atribuições do conselho são: emitir parecer sobre assunto educacional, mobilizar a sociedade civil para debater políticas públicas educacionais, elaborar normas complementares para o sistema de ensino e exercer o acompanhamento e controle social do PME.

Tabela 32 – Atribuições e/ou competências dos CMEs, por ordem de importância

Atribuições e/ou competências dos CMEs	Conselho Municipal de Educação		
	Campo Grande (%)	Cuiabá (%)	Goiânia (%)
Emitir parecer sobre assunto educacional quando solicitado pelo poder executivo, legislativo e pela sociedade civil organizada e/ou qualquer cidadão.	30	17	**100**
Elaborar normas complementares para o Sistema Municipal de Ensino.	**50**	50	50
Exercer o acompanhamento e o controle social do Plano Municipal de Educação.	30	**83**	50
Deliberar sobre o credenciamento de instituições de ensino públicas e privadas e autorização de cursos.	**80**	**67**	17
Zelar pelo cumprimento das normas educacionais.	30	**67**	33
Mobilizar a sociedade civil para debater sobre as políticas públicas educacionais.	10	50	**67**
Participar das definições e propor medidas que visem a expansão e melhoria dos sistemas municipais de ensino.	**50**	50	33

Fonte: tabela elaborada com base em questionário aplicado aos conselheiros municipais de educação participantes da pesquisa (2013).

Ainda em relação às atribuições e/ou competências dos CMEs, a tabela 33 aponta que a ordem de importância, são diferentes entre os respondentes, conforme o segmento que representam. Para os representantes do poder executivo, as principais atribuições e/ou competências dos CMEs devem ser: deliberar sobre o credenciamento de instituições de ensino públicas e privadas e autorização de cursos, elaborar normas complementares para o Sistema Municipal de Ensino e participar das definições e propor medidas que visem a expansão e melhoria dos SMEs. Para os representantes dos trabalhadores em educação, os conselhos devem atuar no acompanhamento e controle social do Plano Municipal de Educação e mobilizar a sociedade civil para debater políticas públicas educacionais.

Tabela 33 – Atribuições e/ou competências dos CMEs, por ordem de importância, por segmento representativo

Atribuições e/ou competências dos CMEs	Poder executivo (%)	Trabalhador em educação (%)
Elaborar normas complementares para o Sistema Municipal de Ensino.	**63**	17
Exercer o acompanhamento e o controle social do Plano Municipal de Educação.	44	**67**
Deliberar sobre o credenciamento de instituições de ensino públicas e privadas e autorização de cursos.	**69**	33
Mobilizar a sociedade civil para debater políticas públicas educacionais.	31	**50**
Participar das definições e propor medidas que visem a expansão e melhoria dos sistemas municipais de ensino.	**50**	33

Fonte: tabela elaborada com base em questionário aplicado aos conselheiros municipais de educação participantes da pesquisa (2013).

Na percepção dos respondentes, destacam-se ainda na tabela 34 as atribuições e/ou competências dos CMEs de menor importância, dentre elas: promover capacitação dos conselheiros, deliberar sobre o seu regimento, viabilizar espaços de participação de segmentos representativos que não possuem assento no conselho, subsidiar os segmentos representativos quanto aos critérios e formas da escolha dos conselheiros, e por último, a atribuição de assessorar o secretário municipal de educação, que, por sua vez, não foi apontada por nenhum dos 22 respondentes.

Tabela 34 – Atribuições e/ou competências dos CMEs com menor aceitação entre os conselheiros participantes da pesquisa

Atribuições e/ou competências dos CMEs com menor aceitação entre os conselheiros participantes da pesquisa	Respostas dos Conselheiros participantes da pesquisa (%)
Promover capacitação dos conselheiros municipais de educação	18
Deliberar sobre o seu regimento	9
Viabilizar espaços de participação de segmentos representativos que não possuem assento no conselho	5

(continua)

(continuação)

Atribuições e/ou competências dos CMEs com menor aceitação entre os conselheiros participantes da pesquisa	Respostas dos Conselheiros participantes da pesquisa (%)
Subsidiar os segmentos representativos quanto aos critérios e formas da escolha dos conselheiros	5
Assessorar o Secretário Municipal de Educação	Não foi registrado

Fonte: tabela elaborada com base em questionário aplicado aos conselheiros municipais de educação participantes da pesquisa (2013).

Para 50% dos representantes dos trabalhadores em educação (tabela 33) assim como 67% dos respondentes do CME de Goiânia (tabela 32), uma das principais atribuições dos CMEs consiste em mobilizar a sociedade civil para debater políticas públicas educacionais. Entretanto, dentre as atribuições de menor importância (5%) os participantes apontaram a viabilização de espaços de participação de segmentos representativos que não possuem assento no conselho. Presume-se que a sociedade a ser mobilizada, na percepção dos respondentes é aquela cujo segmentos representativos tenham assento nos CMEs.

No conjunto de respostas dos conselheiros participantes da pesquisa sobre a finalidades, as funções e das atribuições e/ou competências dos CMEs, percebe-se que os conselheiros tendem a concebê-los como um órgão regulatório do SME, embora, seja possível identificar alguns ensaios perceber o conselho como agente democrático e participativo da sociedade, ainda que estas participação seja, na maioria das vezes, restrita e limitada aos segmentos representativos que compõem o quadro de conselheiros.

As diferenças encontradas nas percepções dos conselheiros participantes da pesquisa sugerem que existe uma tensão no processo de institucionalização dos CMEs das capitais do Centro-Oeste, que se manifesta na definição das finalidades, nas funções, assim como nas atribuições e/ou competências dos CMEs, entre aqueles querem manter o conselho como órgão operacional do SME e os que buscam inserir novos elementos, sobretudo, advindos do processo democrático de participação social. Os dados revelam, ainda, que existe uma concepção de CME independente dos segmentos representativos, seja ela formulada por representantes do poder executivo ou dos trabalhadores em educação.

5.2.3 A visão dos conselheiros quanto à dinâmica de participação da sociedade e de atuação dos CMEs

Nos dois primeiros blocos, buscou-se, com base na percepção dos conselheiros participantes deste estudo, identificar o perfil dos conselheiros respondentes representantes do poder executivo e dos trabalhadores em educação, além de apontar as principais finalidades, funções e atribuições e/ou competências dos CMEs das capitais da região Centro-Oeste.

Neste terceiro bloco, procurou-se compreender, fundamenta na visão dos conselheiros, a dinâmica de participação da sociedade e de atuação dos CMEs das capitais do Centro-Oeste, materializadas em diferentes instâncias de participação social, envolvendo tanto a sociedade conselheira como a sociedade não conselheira, além de identificar os principais fatores que dificultam a atuação dos conselheiros, e, se o CME abre espaço para que a sociedade possa participar e/ou a informa das suas deliberações, e em que momento a sociedade participa desses espaços. Identificou-se também a relação dos CMEs com outros órgãos de sistemas, assim como com outros conselhos sociais. Buscou-se apreender ainda qual a percepção dos participantes da pesquisa quanto aos resultados das pesquisas acadêmicas que apontam que os CMEs vêm atuando preferencialmente no campo técnico-pedagógico ou burocrático ou operacional[108], em detrimento do campo democrático da participação política, e, por último, empreenderam-se esforços perceber como os conselheiros avaliam a atuação dos CMEs em relação às políticas de educação desenvolvidas no município.

Neste sentido, torna-se premente compreender, a partir da visão dos conselheiros participantes da pesquisa, até que ponto foram implementadas dinâmicas que possibilitem a relação de reciprocidade do ouvir e ser ouvido, e, em que circunstâncias e com que frequência acontecem nos CMEs das capitais da Região Centro-Oeste.

Podem-se, identificar dois grupos de atores sociais, o primeiro, formado por segmentos representativos com assentos no conselho, representados na figura dos conselheiros, e o segundo formado por pessoas da sociedade, cujo segmentos não tem assento no CME.

Para a maior parte 72% dos conselheiros participantes da pesquisa, os CMEs das capitais da Região Centro-Oeste têm atuado com o objetivo de provocar uma maior participação social na implementação de programas e projetos na educação municipal (ou das

[108] Para Bordignon (2011, p. 79) na "natureza operacional, situam-se as demandas de instituições de ensino e pessoas, que dizem respeito aos casos singulares. Por isso, são, também, denominadas de *casuísticas* ou *cartoriais"* (Grifos do autor).

políticas de educação no município)**.** A tabela 35 mostra que, dependendo dos respondentes de cada um dos CMEs, o resultado pode ser maior ou menor, mas todos afirmam que os conselhos promoveram ações visando uma maior participação social. Dentre os respondentes representantes dos segmentos representativos, as percepções também foram distintas. A maioria (81%) dos representantes do poder executivo afirma existem ações para uma maior participação social; os representantes dos trabalhadores em educação mostram-se divididos, ou seja, 50% concordam e 50% não concordam que haja na atuação do CME ações que provoquem uma maior participação social.

Tabela 35 – Se os conselheiros identificam na atuação do CME ações que provoquem uma maior participação social

Se os conselheiros identificam na atuação do CME ações que provoquem uma maior participação social	Sim (%)	Não (%)
Campo Grande	70	20
Cuiabá	50	33
Goiânia	100	0

Fonte: tabela elaborada com base em questionário aplicado aos conselheiros municipais de educação participantes da pesquisa (2013).

Outra instância de participação social diz respeito à percepção dos conselheiros acerca dos momentos em que pessoas da sociedade não conselheira têm a oportunidade de participar das deliberações dos CMEs. Conforme mostra a tabela 34, 45% dos respondentes apontaram que há participação daquele segmento, no início do processo de discussão da temática; para 32% dos respondentes, o segmento se envolve durante o processo de deliberação do CME, ou seja, para maioria dos respondentes, os CMEs implementam dinâmicas que possibilitam a participação da sociedade não conselheira.

Tabela 36 – Participação da sociedade que NÃO são membros dos CMEs de suas deliberações, segundo os conselheiros participantes da pesquisa

Participação da sociedade que NÃO são membros dos CMEs de suas deliberações, segundo os conselheiros participantes da pesquisa	Resposta dos Conselheiros participantes da pesquisa (%)
No início do processo de discussão da temática;	45
Durante o processo de deliberação do CME;	32
Não há a prática dessa participação no CME.	36

Fonte: tabela elaborada com base em questionário aplicado aos conselheiros municipais de educação participantes da pesquisa (2013).

Novamente, a tabela 37 mostra que a participação da sociedade dos que não são membros dos CMEs. A oportunidade de participar de suas deliberações aparece diferentemente, dependendo dos respondentes de cada um dos CMEs. Destaca-se o CME de Campo Grande: para 70% de seus respondentes, a sociedade não conselheira tem a oportunidade de participa das deliberações do CME no, início do processo de discussões das temáticas. Na percepção de 50% dos respondentes do CME de Goiânia, não há a prática dessa participação no CME.

Tabela 37 – Participação da sociedade que Não são membros dos CMEs em deliberações, segundo os conselheiros participantes da pesquisa

Se e quando há oportunidade de participação	Conselhos Municipais de Educação		
	Campo Grande (%)	Cuiabá (%)	Goiânia (%)
No início do processo de discussão da temática	70	17	33
Durante o processo de deliberação do CME	20	67	17
Não há a prática dessa participação no CME	30	33	50

Fonte: tabela elaborada com base em questionário aplicado aos conselheiros municipais de educação participantes da pesquisa (2013).

Os resultados mostram uma perspectiva positiva dos conselheiros participantes da pesquisa em relação à participação da sociedade não conselheira nas deliberações dos CMEs. Entretanto, não se pode ignorar a que 36% dos respondentes consideram que não há a prática dessa participação nos CMEs, o que significa que o assunto ainda é complexo e que precisa ser tratado com os devidos cuidados, tendo em vista os vários significados da ideia de participação. Segundo Cury (2006, p. 51), participar é dar parte e ter parte.

> O primeiro movimento visa informar, dar publicidade, e o segundo é estar presente, ser considerado um parceiro nas grandes definições de uma deliberação ou de um ordenamento. Conselho com essas características são uma forma de democratização do Estado. Neles torna-se possível a (re)entrada da sociedade civil no âmbito dos governos a fim de fiscalizá-los e mesmos controla-los.

Neste sentido, cabe ainda investigar o modo como os CMEs procedem em relação à publicidades dos seus atos após deliberações sobre assuntos de sua competência. Para 91% dos respondentes, o meio utilizado pelos CMEs ainda é a publicação das resoluções; para 36% dos respondentes, os CMEs utilizam a mídia eletrônica. Apenas 33% dos respondentes representantes do poder executivo do CME de Cuiabá, responderam que o conselho utiliza

audiência pública para divulgar e ou informar a sociedade dos seus atos deliberativos. Entretanto, esta dinâmica não for percebida pela maioria dos conselheiros, seja do poder executivo ou dos trabalhadores em educação. Presume-se que a prática de informar a sociedade por meio de publicação das resoluções seja uma ação isolada.

Tabela 38 – Informação à sociedade sobre deliberações dos CMEs

Informação à sociedade sobre deliberações dos CMEs	Conselho Municipal de Educação		
	Campo Grande (%)	Cuiabá (%)	Goiânia (%)
Por meio de publicação de resoluções	100	100	67
Por meio da mídia eletrônica	40	33	33
Por meio de audiência pública	0	33	0
Outras	0	0	17

Fonte: tabela elaborada com base em questionário aplicado aos conselheiros municipais de educação participantes da pesquisa (2013).

Ainda que a audiência pública não seja utilizada pelos CMEs como recurso para informar à sociedade não conselheira dos seus atos deliberativos, segundo 73% dos respondentes, os CMEs convocam, sempre que necessário, audiências públicas com diversos segmentos representativos da sociedade para discutir políticas públicas de educação do município; 59% dos respondentes assinalaram “às vezes”; 9% disseram que “raramente” isso acontece, e, para 23% dos entrevistados, os CMEs “nunca” convocaram audiências públicas para esse fim.

A tabela 39 mostra que as percepções dos respondentes apresentam-se de maneira diferenciada em relação à convocação de audiências públicas os CMEs, ainda que, na maioria dos casos, “as vezes” convocam audiências públicas para discutir temas que acordo com os respondentes fazem parte de sua competência antes de deliberar sobre elas. Entretanto, chama a atenção o CME de Campo Grande, em que 50% dos respondentes afirmaram que o conselho nunca convocou audiências públicas para esse fim.

Tabela 39 – Convocação pelos CMEs, de audiências públicas para discussão temas de sua competência, antes das deliberações

Convocações de audiências públicas antes de deliberações	Conselho Municipal de Educação		
	Campo Grande (%)	Cuiabá (%)	Goiânia (%)
Sempre	0	33	0
Às vezes	40	67	83
Raramente	10	0	17
Nunca	50	0	0

Fonte: tabela elaborada com base em questionário aplicado aos conselheiros municipais de educação participantes da pesquisa (2013).

Na percepção dos conselheiros participantes da pesquisa, dentre os vários assuntos ou temáticas relacionadas à política educacional e passíveis de discussões ampliadas com os diferentes segmentos representativos da sociedade, na tabela 40, destacam-se dentre os temas mais discutidos pelos CMEs: com 95% de respostas o Plano Nacional de Educação (PNE), com 82%, o Plano Municipal de Educação (PME), com 68%, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), com 59% a democratização da Educação. Os assuntos menos discutidos pelos CMEs são: com 45% de respostas o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), com 36% o Financiamento da Educação e com 32% a Prova Brasil e Sistema de Avaliação da Educação (Saeb).

Tabela 40 – Assuntos discutidos nos CMEs com os segmentos representativos da sociedade

Assuntos discutidos nos CMEs com os segmentos representativos da sociedade	Resposta dos Conselheiros participantes da pesquisa (%)
Plano Nacional de Educação (PNE)	**95**
Plano Municipal de Educação (PME)	**82**
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Profissional da Educação (Fundeb)	**68**
Democratização da educação	**59**
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)	45
Prova Brasil e Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)	36
Financiamento de Educação	36

Fonte: tabela elaborada com base em questionário aplicado aos conselheiros municipais de educação participantes da pesquisa (2013).

A tabela 41 aponta que as temáticas comuns nas discussões promovidas pelos CMEs promovem discussões são o PNE e o PME, entretanto, na opinião dos conselheiros, cada um dos conselhos elegem, assuntos para discutir com os segmentos representativos da sociedade conforme suas finalidades, funções, assim como suas atribuições ou competências. O CME de Campo Grande discute ainda sobre o Fundeb, os CME de Cuiabá e de Goiânia sobre o Ideb e democratização da educação.

Tabela 41 – Assuntos discutidos nos CMEs com os segmentos representativos da sociedade

Assuntos discutidos nos CMEs com os segmentos representativos da sociedade	Conselho Municipal de Educação					
	Campo Grande		Cuiabá		Goiânia	
	Sim (%)	Não (%)	Sim (%)	Não (%)	Sim (%)	Não (%)
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)	40	30	**67**	17	33	17
Prova Brasil e Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)	40	30	33	50	33	17
Financiamento de educação	40	20	17	**67**	50	17
Plano Nacional de Educação (PNE)	**90**	10	**100**	0	**100**	0
Plano Municipal de Educação (PME):	**60**	20	**100**	0	**100**	0
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Profissional da Educação (Fundeb)	**90**	10	50	50	50	17
Democratização da educação	50	20	**67**	17	**67**	0

Fonte: tabela elaborada com base em questionário aplicado aos conselheiros municipais de educação participantes da pesquisa (2013).

Vale destacar que o Plano Municipal de Educação (PME), conforme estabelece o art. 2º, da Lei federal nº 10.172 de 2001 (BRASIL, 2001), tem sido considerado, nos últimos anos, uma das principais estratégias para a implementação de uma Política de Estado na área da educação. Uma das principais características do plano de educação é que ele deve ser construído segundo os princípios democráticos, com a participação da sociedade após estudo e análise de sua realidade educacional, definindo objetivos e metas para serem implementadas ao longo de dez anos. Buscam-se, desse modo, além de atender aos anseios da sociedade, superar as antigas práticas de descontinuidade das políticas educacionais que são orientadas pelos governos ou por gestões renovadas a cada ciclo eleitoral.

Neste contexto, é absolutamente compreensível que os CMEs, como órgão interlocutor situado entre a sociedade política e sociedade civil, desempenham um papel estratégico na construção, implementação e avaliação do PME, porque, apresenta, uma visão plural, ou seja, um olhar dos diferentes segmentos representativos da sociedade política e sociedade civil, como por exemplo, do poder executivo, dos trabalhadores em educação, e pais e mães de alunos, da iniciativa privada, dos estudantes, dentre outros segmentos que compõem os CMEs. Outro motivo para que os CMEs discutam o PME diz respeito à função que normalmente os CMEs exercem no município: consultiva, mobilizadora, acompanhamento e de controle social, e em muitos casos deliberativa e normativa. O envolvimento dos CMEs com cada uma ou todas essas funções quase sempre está relacionada ao tipo de gestão estabelecida em cada município, quanto mais democrática for a gestão municipal, maior é a possibilidade da participação popular.

Ressalta-se também que as três capitais pesquisadas possuem o seu PME aprovado: o de Campo Grande, pela Lei nº 4.508, de 31 de agosto de 2007 (CAMPO GRANDE, 2007) o de Cuiabá, pela Lei nº 5.367, de 22 de dezembro de 2010 (CUIABÁ, 2010) e o de Goiânia, por meio da Lei nº 8.262, de 30 de junho de 2004 (GOIÂNIA, 2004).

Nesse processo, segundo 79% dos respondentes da pesquisa, os CMEs estiveram totalmente envolvidos em todas as etapas de discussões e elaboração do PME: 16% entendem que o envolvimento dos CMEs foi apenas parcial, ou seja, participou de algumas das etapas de discussões e elaboração do PME, e 5% não souberam informar sobre o assunto.

Ainda sobre o PME há várias posições referentes ao papel que os CMEs devem desempenhar na mobilização, discussão e elaboração de um novo PME. Os Conselheiros participantes da pesquisa avaliam que os conselhos devem: participar das discussões e elaboração do PME (79%), promover as discussões com os segmentos representativos da sociedade que compõem os CMEs (74%), articular-se com o poder legislativo em audiências públicas para promover discussões sobre o PME (68%), promover audiências públicas ou outras formas de discutir com a sociedade os objetivos e as metas do PME (63%), e, para 53% dos participantes da pesquisa os CMEs devem assumir com a secretaria de educação a coordenação das discussões e elaboração do novo PME. Um dado que chama a atenção é que no entendimento dos participantes da pesquisa, os CMEs não têm um papel direto de coordenação das discussões e elaboração do novo PME. Para 53% dos respondentes quando isso ocorre, deve ser uma ação conjunta com a Secretaria de Educação.

Tabela 42 – Competências do CME no tocante a elaboração do novo PME

Competências do CME no tocante a elaboração do novo PME	Resposta dos Conselheiros participantes da pesquisa (%)
Promover as discussões com os segmentos representativos da sociedade que compõem o CME	77
Participar das discussões e elaboração do PME	77
Articular-se com o poder legislativos audiências públicas, para promover discussão sobre o PME	68
Promover audiências públicas ou outras formas de discussão com a sociedade sobre os objetivos e as metas do PME	68
Coordenar com a secretaria de educação as discussões e elaboração do novo PME	50
Coordenar as discussões e elaboração do novo PME	18

Fonte: tabela elaborada com base em questionário aplicado aos conselheiros municipais de educação participantes da pesquisa (2013).

Conforme mostra a tabela 43, as posições dos conselheiros respondentes são semelhantes em relação ao papel do CME na elaboração de um novo PME. Entretanto, os respondentes do CME de Goiânia são os únicos a sinalizarem mais favoravelmente a ideia do Conselho coordenar as discussões e elaboração do novo PME em vez de apenas promover audiências públicas e participar das discussões. No tocante à dos segmentos representativos, os dados também não apresentaram discrepâncias nas respostas dos representantes do poder executivo e dos trabalhadores em educação, o que sinaliza uma concepção de CME cujo papel, além de coordenar, seja, o de mobilizar a sociedade, promover as discussões e se articular com os vários órgãos para a elaboração do PME.

Tabela 43 – Competências do CME no tocante à elaboração do novo PME (por CMEs)

Competências do CME	Conselhos Municipais de Educação		
	Campo Grande (%)	Cuiabá (%)	Goiânia (%)
Coordenar as discussões e elaboração do novo PME	0	17	50
Promover as discussões com os segmentos representativos que compõem o CME	**80**	**67**	**83**

(continua)

(continuação)

Competências do CME	Conselhos Municipais de Educação		
	Campo Grande (%)	Cuiabá (%)	Goiânia (%)
Participar das discussões e da elaboração do PME	**80**	**67**	**83**
Coordenar com a secretaria de educação as discussões e elaboração do novo PME	60	50	33
Articular-se com o poder legislativo em audiências públicas para promover discussão sobre o PME	**70**	50	**83**
Promover audiências públicas ou outras formas de discussão com a sociedade sobre os objetivos e as metas do PME	40	**100**	**83**

Fonte: tabela elaborada com base em questionário aplicado aos conselheiros municipais de educação participantes da pesquisa (2013).

As reuniões do Conselho Pleno, instância sistemática de deliberação dos CMEs, constituem uma das mais importantes possibilidades de participação política dos conselheiros. Nesse espaço político, os conselheiros têm a possibilidade de apresentar sugestões, expressar suas opiniões, participar das discussões e deliberar sobre assuntos da competência dos CMEs.

Conforme as normas regimentais, as reuniões do conselho pleno e sua periodicidade obedecem a um cronograma, aprovado internamente pelos conselheiros, na maioria das vezes, no início de cada ano letivo.

No ano de 2012, estabelecido para análise mais detalhada da dinâmica e atuação dos CMEs das capitais da Região centro-Oeste, que o número anual de reuniões difere entre os Conselhos, em razão, sobretudo da demanda gerada pelos processos de normatização e regularização das instituições de ensino de cada SME.

O Conselho Pleno do CME de Campo Grande realizou neste período de 2012, dezesseis reuniões ordinárias. Não houve convocação para reunião de caráter extraordinária. Nas reuniões ordinárias foi apresentado um total de 205 itens de pautas, dos quais 85% foram para tratar de processo regulatório (credenciamento, autorização, renovação, reconhecimento) de curso e estabelecimentos de ensino público e privado.

O Conselho Pleno do CME de Cuiabá[109], em 2012 teve vinte reuniões ordinárias e duas extraordinárias. Nessas reuniões, foi tratado um total de 84 itens de pautas, das quais,

[109] Segundo seu Regimento Interno, nos seus artigos 12 e 13 (CUIABÁ, 2012) o CME de Cuiabá "reunir-se-á quinzenalmente, podendo ser de forma alternada entre Pleno e Câmaras em sessão ordinária e,

82% referentes ao processo de regulatório (credenciamento, autorização, renovação, reconhecimento) de curso e estabelecimentos de ensino público e privado.

O Conselho Pleno do CME de Goiânia realizou, em de 2012, 143 reuniões ordinárias. Foi apresentado um total de 347 itens de pautas, das quais 86% relativas a processo de regulatório (credenciamento, autorização, renovação, reconhecimento) de curso e estabelecimentos de ensino público e privado. A tabela 44 aponta, que, independentemente do número de reuniões e de pautas estabelecidas pelos CMEs, 84% das pautas definidas pelos conselhos plenos dizem respeito à análise de processos regulatórios demandados pelos estabelecimentos de ensino públicos municipais e privados pertencentes aos respectivos sistemas de ensino. Os demais itens de pautas, 26%, tratavam de diferentes assuntos, dentre eles, leitura e estudos de novas resoluções normativas de outros sistemas de ensino e nacional emitidas pelo Conselho Nacional de Educação, estudos e elaboração de resoluções, alteração do regimento interno, deliberação sobre o calendário de reuniões e à formação de comissões.

Tabela 44 – Número anual de reuniões e de itens de pautas dos CMEs das capitais da Região Centro-Oeste (2012)

Conselho Pleno	Número anual de reuniões plenárias	Número de itens de pautas[110]	Total da demanda regulatório (%)
Campo Grande	16	205	85
Cuiabá	22	84	82
Goiânia	143	347	86

Fonte: tabela elaborada com base em documentos emanados dos CMEs de Campo Grande; Cuiabá e Goiânia.

A função consultiva, embora presentes, em todos os CMEs da Região Centro-Oeste de modo geral, poucas vezes foi acionado tanto pelo poder executivo quanto pela sociedade civil ou comunidade escolar, para dirimir alguma dúvida. Em 2012, no CME de Goiânia, ela foi solicitada em 12 ocasiões.

Quanto ao envolvimento dos conselheiros nas atividades dos CMEs aos CMEs, a tabela 45 indica que 77% dos respondentes avaliam totalmente envolvidos, ao passo que, para

extraordinariamente, sempre que convocado pelos seus respectivos Presidentes, ou por um terço dos seus membros".

[110] Para estabelece o número de itens de pautas, levou-se em consideração apenas a "ordem do dia", ou seja, foram desconsiderados os "expedientes" que contém as leituras de atas, memorandos, informes e outros.

de 23%, eles estão parcialmente envolvidos com os CMEs. Em relação ao envolvimento dos demais conselheiros, nas temáticas educacionais apresentadas aos CMEs, na opinião de 45% dos participantes da pesquisa estão totalmente envolvidos com elas, enquanto, 50%, os conselheiros encontram-se parcialmente envolvidos.

Os dados mostram que estes conselheiros representantes do poder executivo e dos trabalhadores em educação e em relação aos demais conselheiros em geral, não existe aquele que não estejam envolvidos com as temáticas educacionais que são apresentadas para os CMEs, ainda que estes seja menos envolvido que aqueles, seja analisando por CMEs ou por segmentos representativos.

Tabela 45 – Envolvimento dos conselheiros nos CMEs

Envolvimento dos conselheiros nos CMEs	Totalmente envolvidos (%)	Parcialmente envolvidos (%)	Não se envolvem (%)
Avaliação envolvimento dos conselheiros no CME	77	23	0
Avaliação dos conselheiros nas temáticas educacionais apresentadas ao CME	45	50	0

Fonte: tabela elaborada com base em questionário aplicado aos conselheiros municipais de educação participantes da pesquisa (2013).

A tabela 46 mostra que, nas reuniões realizadas pelos CMEs, segundo 95% dos respondentes da pesquisa, os conselheiros de modo geral têm a oportunidade de emitir opinião sobre questões relativas às suas competências e, também, de apresentarem novas temáticas (pautas) para discussão no plenário, bem como, de sugerir, conforme 84% dos respondentes, medidas de melhoria da qualidade da educação no município.

Tabela 46 – Oportunidade de participação dos conselheiros em reuniões dos CMEs

Oportunidade de participação em reuniões do CME	Respostas dos Conselheiros participantes da pesquisa (%)
Opinar sobre questões relativas a sua competência	95
Apresentar novas temáticas (pautas) para discussão no plenário	95
Sugerir medidas de melhoria da qualidade da educação no município	86

(continua)

(continuação)

Oportunidade de participação em reuniões do CME	Respostas dos Conselheiros participantes da pesquisa (%)
Acessar as informações relativas às políticas de governo	68
Ter acesso às informações relativas ao financiamento da educação no município	50

Fonte: tabela elaborada com base em questionário aplicado aos conselheiros municipais de educação participantes da pesquisa (2013).

Entretanto, um dado que chama a atenção, está relacionado ao modo como os CMEs, assim como os segmentos representativos, percebem a oportunidade de acesso às informações relativas ao financiamento da educação no município. O acesso a esse tipo de informação está melhor revolvido no CME de Goiânia, tendo em vista que na percepção de 83% dos respondentes, os conselheiros têm acesso a essas informações, ao passo que CMEs de Campo Grande e Cuiabá apenas 40% e 33% dos respondentes, respectivamente, apontavam esse item discrepância também foi observada entre segmentos representativos, ou seja, para 75% representantes do poder executivo, os conselheiros têm a oportunidade de acesso às informações, e apenas 33% dos respondentes representantes dos trabalhadores em educação tiveram esse entendimento. Presume-se, com esses dados, que existe uma tensão nos CMEs, pois nem todos tem acesso às informações relativas ao financiamento da educação no município.

Na tabela 47, dentre outros fatores que dificultam a atuação dos CMEs, destacam-se quatro apontados tanto por representantes do poder executivo como dos trabalhadores em educação: a dependência do CME ao poder executivo (50%), os interesses corporativos dos segmentos representativos que se sobrepõem aos interesses do CME (45%), a falta de conhecimento técnico-pedagógico dos conselheiros (45%) e a falta de formação política dos conselheiros (41%).

Tabela 47 – Fatores que dificultam a atuação do CME, por ordem de importância

Fatores que dificultam a atuação do CME	Respostas dos Conselheiros participantes da pesquisa (%)
Dependência do CME ao Poder executivo	50
Interesses corporativos dos segmentos representativos sobrepõem-se aos interesses do CME	45
Falta de conhecimento técnico-pedagógico dos conselheiros	45
Falta de formação política dos conselheiros	41
Falta de organização dos segmentos representativo	23
Precarização das condições de trabalhos no CME	27
Inadequação do perfil dos conselheiros para as funções a ser desempenhadas	27
Falta de apoio do poder executivo	18
Falta de interesse dos segmentos representativos	14
Falta definição de uma agenda política	9
Falta de interesse por parte dos conselheiros	9
Outros	9
Segmentos representativos que compõem o CME não representa os interesses da sociedade	5

Fonte: tabela elaborada com base em questionário aplicado aos conselheiros municipais de educação participantes da pesquisa (2013).

A tabela 48 indica que os principais fatores que dificultam a atuação dos CMEs apresentam-se diferentes entre os CMEs. No CME de Campo Grande, destacam-se dois: a dependência do CME ao poder executivo e os interesses corporativos dos segmentos representativos. No CME de Cuiabá, foram apontadas a falta de formação política dos conselheiros, a falta de organização dos segmentos representativo, e a falta de conhecimento técnico-pedagógico dos conselheiros. No CME de Goiânia, além desse último, destaca-se a dependência do CME ao poder executivo.

Tabela 48 – Fatores que dificultam a atuação do CME (por CMEs)

Fatores que dificultam a atuação do CME	Conselho Municipal de Educação		
	Campo Grande (%)	Cuiabá (%)	Goiânia (%)
Interesses corporativos dos segmentos representativos sobrepõem aos interesses do CME	**60**	33	33
Falta de conhecimento técnico-pedagógico dos conselheiros	30	**67**	**50**
Precarização das condições de trabalhos no CME	20	33	33
Falta de formação política dos conselheiros	40	**50**	33
Dependência do CME ao poder executivo	**80**	0	**50**
Inadequação do perfil dos conselheiros para as funções a ser desempenhadas	40	33	0
Segmentos representativos que compõem o CME não representam os interesses da sociedade	0	17	0
Falta definição de uma agenda política	0	0	33
Falta de organização dos segmentos representativo	10	**50**	17
Falta de interesse de segmentos representativos	10	33	0
Falta de apoio do poder executivo	30	0	17
Falta de interesse dos conselheiros	10	17	0
Outros	0	17	17

Fonte: tabela elaborada com base em questionário aplicado aos conselheiros municipais de educação participantes da pesquisa (2013).

Ressalta-se que os CMEs das capitais da Região centro-Oeste mantêm uma relação institucional com outros órgãos municipais e estaduais, embora a secretaria municipal de educação é a relação seja sempre complexa e contraditória. A tabela 49 mostra que para 86% dos respondentes, tanto representantes do poder executivo e trabalhadores em educação, a relação do CME com a secretaria municipal de educação, caracteriza-se pela articulação e integração, e, para 68% dos respondentes, pela autonomia. Apenas 9% dos respondentes entendem que existe entre o CME e a secretaria municipal de educação uma relação de subordinação. Há, portanto, uma contradição, pois, a resposta anterior na visão dos respondentes, um dos principais fatores que dificulta a atuação dos CMEs é a sua dependência ao poder executivo.

Tabela 49 – Caracterização da relação do CME com a Secretaria Municipal de Educação

Caracterização na relação do CME com a Secretaria Municipal de Educação	Respostas dos Conselheiros participantes da pesquisa (%)
Articulação e integração	86
Autonomia	68
Subordinação	9
Outra situação	5
Concorrência	0
Sem articulação e integração	0

Fonte: tabela elaborada com base em questionário aplicado aos conselheiros municipais de educação participantes da pesquisa (2013).

A tabela 50 mostra que sobressaem, nos três conselhos na opinião dos respondentes, as categorias autonomia e articulação e integração.

Tabela 50 – Caracterização da relação do CME com a Secretaria Municipal de Educação (por CMEs)

Caracterização da relação do CME com a Secretaria Municipal de Educação	Conselho Municipal de Educação		
	Campo Grande (%)	Cuiabá (%)	Goiânia (%)
Autonomia	**50**	**83**	**83**
Subordinação	10	17	0
Concorrência	0	0	0
Articulação e integração	**100**	**50**	**100**
Sem articulação e integração	0	0	0
Outra situação	0	0	17

Fonte: tabela elaborada com base em questionário aplicado aos conselheiros municipais de educação participantes da pesquisa (2013).

Ainda no tocante às relações institucionais estabelecidas entre o CME e a Secretaria Municipal de Educação, que a homologação dos atos deliberativos do conselho pelo poder executivo municipal é uma prática estabelecida nos CMEs de Campo Grande e de Cuiabá. Em Goiânia, os atos deliberativos do CME ganham eficácia após deliberação do Conselho Pleno. Nas outras capitais brasileiras, apenas o CME de Macapá não a homologação das suas decisões pelo poder executivo é uma prática corrente na maioria dos CMEs, conforme-se pôde observar no capítulo anterior.

Na percepção de 55% dos respondentes, a homologação dos atos deliberativos dos CMEs pelo poder executivo municipal significa maior integração entre os organismos do SME, e para 35% dos respondentes, representa maior controle da secretaria municipal de educação sobre os atos do CME. Estas percepções foram observadas pelos conselheiros participantes da pesquisa dos CMEs de Campo Grande, Cuiabá e Goiânia. Entretanto, na tabela 51, os dados mostram discrepância entre os segmentos representativos, ou seja, para os representantes do poder executivo a homologação significa maior integração entre os organismos do SME, e para os representantes dos trabalhadores em educação, pelo contrário, significa maior controle da secretaria municipal de educação sobre os atos deliberativos dos CMEs.

Tabela 51 – Representação da homologação dos atos deliberativos do CME pelo secretário municipal de educação, por segmento representativo

Representação da homologação dos atos deliberativos do CME pelo secretário municipal de educação	Poder executivo (%)	Trabalhador em Educação (%)
Maior integração entre os organismos do Sistema Municipal de Ensino	**63**	33
Maior controle da Secretaria Municipal de Educação sobre os atos do CME	31	**50**
Não sei informar	0	0
Outras	6	17

Fonte: tabela elaborada com base em questionário aplicado aos conselheiros municipais de educação participantes da pesquisa (2013).

Buscou-se saber dos participantes da pesquisa a respeito das relações institucionais dos CMEs, objetos de análise, com outros conselhos sociais, especialmente, com os conselhos estaduais de educação (CEEs). Na percepção de 59% dos respondentes, os CMEs promovem ações articuladas com os demais conselhos que atuam no âmbito da educação no município, mas, para 37% dos respondentes, tais ações não acontecem. Percebe-se que, muitas vezes, a relação entre os conselhos acontece porque o primeiro tem assento na composição do segundo e vice-versa. Conforme observado no capítulo anterior, vários CMEs das capitais brasileiras têm, na sua composição, representantes de outros conselhos sociais. Na composição do CME de Cuiabá, dentre os segmentos representativos, há dois conselheiros representantes do conselho municipal da Criança e adolescente. E, na composição do Conselho do Fundeb das três capitais é assegurado um assento para os CMEs. Uma prática conhecida pelos conselhos

municipais é a Casa dos Conselhos, ou seja, um local em que diferentes conselhos sociais compartilham mesma estrutura física e material para desenvolverem suas funções. Esta situação foi observada em Cuiabá, Campo Grande e Goiânia.

A relação entre os órgãos normativos dos sistemas de ensino, na avaliação de 50% dos respondentes, é que os CMEs atuam de forma integrada e compartilhada; para 32% dos participantes existe uma relação de autonomia entre os conselhos de educação, e se pode dizer os CMEs mantêm com os CEEs uma relação institucional. Entretanto para 11% dos respondentes, não há ações articuladoras entre os conselhos de educação e, ainda para 5% existe uma relação de subordinação aos CEEs. É certo que a partir da promulgação da CF de 1988, não há que se falar em subordinação dos CMEs aos CEEs, sobretudo porque a LDB de 1996 que estabelece incumbências de cada um dos sistemas de ensino, conforme foi explicitado no capítulo 3 desta tese. A tabela 52 mostra que os conselheiros participantes da pesquisa têm percepções diferentes dependendo do CME: os respondentes dos CMEs de Campo Grande e Cuiabá entendem que os conselhos atuam de forma integrada e compartilhada, e, para 67% dos respondentes do CME de Goiânia, a relação dos CMEs com os CEEs é de autonomia.

Tabela 52 – Avaliação da relação do CME com o Conselho Estadual de Educação

Avaliação da relação do CME com o Conselho Estadual de Educação	Conselho Municipal de Educação		
	Campo Grande (%)	Cuiabá (%)	Goiânia (%)
Atuam de forma integrada e compartilhada	**70**	**50**	17
Concorrem entre si	0	0	0
Subordinação	0	17	0
Autonomia	10	**33**	**67**
Não há ações articuladora entre os conselhos	20	0	0

Fonte: tabela elaborada com base em questionário aplicado aos conselheiros municipais de educação participantes da pesquisa (2013).

Buscou-se ainda indagar os conselheiros participantes da pesquisa sobre a relação dos CMEs com os seus respectivos conselheiros. No geral, os respondentes apresentaram uma avaliação positiva dos CMEs, ou seja, para 95% dos participantes da pesquisa, os CMEs promovem discussões internas com os seus conselheiros sobre políticas públicas de educação do município; 86% informaram que os CMEs promovem audiências públicas com diversos segmentos representativos sobre políticas públicas de educação do município; para 73% dos

respondentes, os CMEs promovem capacitação dos conselheiros municipais de educação; e, para 59%, promovem também audiência pública com diversos segmentos representativos sobre políticas públicas de educação do município. A tabela 53 mostra-se que esses dados se repetem independentemente do CME.

Tabela 53 – Visão dos conselheiros participantes da pesquisa sobre as atividades do CMEs

Visão dos conselheiros participantes da pesquisa sobre as atividades do CMEs	Conselho Municipal de Educação					
	Campo Grande		Cuiabá		Goiânia	
	Sim (%)	Não (%)	Sim (%)	Não (%)	Sim (%)	Não (%)
Os conselheiros, ao iniciarem suas atividades, são informados sobre o papel do CME, as competências, bem como a abrangência do SME	100	0	83	17	83	33
As entidades representativas apoiam e se os encaminhamentos dados pelo CME e se comprometem com eles	90	0	83	17	100	0
O CME promove discussão sobre as políticas públicas de educação do município entre os conselheiros	100	0	83	17	100	0
A atuação e a gestão do CME induzem a novas práticas democráticas do sistema municipal de ensino	40	50	83	17	83	17
O CME promove capacitação dos conselheiros municipais de educação?	90	0	83	17	83	17
O CME promove audiência pública com diversos segmentos representativos sobre políticas públicas de educação do município	40	60	100	0	100	0

Fonte: tabela elaborada com base em questionário aplicado aos conselheiros municipais de educação participantes da pesquisa (2013).

Com as duas indagações finais, buscou-se compreender as percepções dos conselheiros participantes da pesquisa sobre os dados empíricos apresentados por diferentes estudos que afirmam que a atuação dos CMEs se direciona preferencialmente para o campo técnico-pedagógico (burocrático), em detrimento do campo democrático da participação política. A maioria (55%) dos conselheiros participantes da pesquisa concorda com a conclusão desses estudos alegam que elas são verdadeiras para os CMEs de que participam, e para 36% não concordam.

Apesar dos resultados discrepantes sobre a atuação dos conselhos, para os

participantes da pesquisa, os CMEs têm atuado na formulação das políticas de educação desenvolvida, no município, por meio de fóruns, debates, audiências públicas, e, principalmente na elaboração de normativas para os seus respectivos sistemas de ensino. Depoimento de três conselheiros são significativos:

> O CME tem participação ativa frente políticas, desencadeando discussões, promovendo a reflexão dos Conselheiros sobre a importância de sua atuação na elaboração de normas e outras atividades pertinentes à função (PE14MS, 2013).
>
> Atuação articulada e participativa nos fóruns comissões, audiências públicas e iniciativas dos movimentos sociais, sempre que os temas e reivindicações estejam voltadas às políticas públicas da educação (PE16MS, 2013)
>
> Muito positiva, pois o CME tem marcado presença nestas discussões propondo, avaliando e interferindo nas políticas de educação no município (TE8GO, 2013).

Ressalta-se ainda que parte dos conselheiros participantes da pesquisa demonstram preocupações a esse respeito reivindicam uma atitude mais proativa tanto dos CMEs quanto dos conselheiros, que devem atuar democraticamente em relação a aspectos mais amplos das políticas públicas da educação no município, conforme explicitam as respostas de três conselheiros:

> Poderia ser melhor, acompanhar o Plano Municipal de Educação; utilizar os instrumentos de avaliação existentes para subsidiar os processos de autorização; apropriar mais destes resultados, assim, teria noção de como rola a qualidade de nossa educação e os investimentos usados (PE15MS).
>
> O Conselho deveria atuar mais nas discussões das políticas públicas dos municípios voltadas para o pedagógico. Pois ainda está muito focado no campo das normas (PE6MT).
>
> Apesar de o conselho ser bem comprometido, falta uma ação mais efetiva em relação a fiscalização de financiamento, estrutura física etc. (TE19MS).

Este tipo de preocupações apontadas por parte dos conselheiros participantes da pesquisa foi reincidente em diferentes momentos em que se tratou da organização e da dinâmica de funcionamento dos CMEs das capitais do Centro-Oeste.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo nasceu da curiosidade acadêmica do autor deste estudo sobre o processo de institucionalização e fortalecimento dos conselhos municipais de educação no Brasil, em especial, do CME de Cuiabá, que, nessa caminhada, foi instado a compreender, com base em documentos legais e na percepção dos conselheiros representantes dos trabalhadores em educação e do poder executivo, o processo de institucionalização dos CMEs das capitais brasileiras, em especial, os das capitais da Região Centro-Oeste.

A atuação como conselheiro municipal de educação foi experiência nova e inesperada, primeiro, tendo em vista que a ideia de conselho de educação no município, conforme revelado nesse estudo, é uma experiência recente, uma vez que a maior parte deles foi criado há pouco mais de dez ou quinze anos.

O início da função de conselheiro municipal de educação é quase sempre marcado pela falta de informação, sem a formação necessária para o exercício do cargo. Entretanto, essa situação vem sendo alterada pela criação do Pró-Conselho, programa governamental que incentiva a criação de novos conselhos e busca fortalecer e estimular os já existentes, assim como, pela atuação da UNCME, que aglutina filiados dirigentes dos CMEs do Brasil. No entanto, pode-se afirmar que os CMEs ainda são uma novidade para a maior parte da comunidade escolar, sejam, professores, funcionários, pais e mães de alunos, alunos e a sociedade, ou ainda, para os técnicos das secretarias municipais de educação que ainda têm dificuldade de compreender as funções dos CMEs. Deve-se considerar ainda que as ações dos CMEs para obter uma melhor articulação dialética com a sociedade de modo geral, ainda são incipientes; além do mais, o modo como são institucionalizados, e especialmente, a forma como são realizadas as escolhas dos conselheiros não contribui para tornar os conselhos mais participativo, do ponto de vista do envolvimento de novo atores sociais, pois, na maioria das vezes, são feitas sem a participação da sociedade.

A função de conselheiro voltada para práticas democráticas e de participação política não encontrou respaldo nas experiências anteriores de conselho de educação, porque, na época, a referência de conselho municipal de educação decorria do conselho estadual de educação, um órgão formal, burocrático muito distante da comunidade escolar, e que só atendia às exigências da legislação educacional, aprovando processos autorizativos e de reconhecimento das escolas municipais; portanto, um espaço só procurado em ocasiões muito específicas, de acordo com o trabalho desenvolvido pela assessoria pedagógica no município

ou pelos estabelecimentos de ensino. Na maioria dos casos, há conselheiros com mais de vinte anos de experiência normativa no cargo, mas, talvez com pouco experiência democrática participativa, mesmo porque os conselhos estaduais de educação foram instituídos em um outro momento histórico no Brasil. No entanto, é possível perceber que eles já estão consolidados como órgãos normativos dos sistemas estaduais de educação. Por outro lado, os CMEs ainda buscam afirmarem-se, terem o reconhecimento da sociedade como organismo importante no setor educacional e se legitimarem na estrutura dos sistemas municipais de ensino como um novo agente de articulação política situado entre a sociedade e o governo.

Os CMEs nascidos após a promulgação da CF de 1988 têm ainda a possibilidade de funcionarem como uma das instâncias de participação da sociedade no âmbito da gestão da educação no município. Assim, criou-se a expectativa de que, ao se constituir um novo conselho, baseado em princípios democráticos, ele pudesse normatizar com base na realidade municipal, sobretudo, na vontade coletiva. As tarefas a eles atribuídas, a composição formada por diferentes e variados segmentos representativos, a forma como se escolha o presidente pelos conselheiros e de associações a possibilidade de práticas democráticas no município, entre outros aspectos fizeram dos CMEs objeto de vários estudos acadêmicos no país. Entretanto, conforme um dos estudos analisados na etapa da pesquisa bibliográfica, e dos dados constatados neste estudo, pode-se afirmar que os conselhos "na área da Educação são inovações que ainda não foram apropriadas como espaços plenos de participação" (GOHN, 2008, p. 102).

Na busca pelo melhor caminho metodológico para responder aos questionamentos propostos neste estudo, partiu-se, inicialmente, da hipótese de que os CMEs funcionam no limite imposto pelo processo instituinte particular. Além disso, existe uma combinação de fatores internos e externos que influenciam a sua dinâmica de funcionamento como órgão político de interlocução entre a sociedade civil e a sociedade política. Os fatores internos são representados pelos limites estabelecidos nas leis que definem suas finalidades, funções, atribuições, composição e o seu modo de funcionamento, e os fatores externos são pautados pelo contexto político mais amplo, sobretudo, pela dinâmica do federalismo brasileiro, descentralizado e colaborativo, que fez dos municípios, um novo ente federativo.

Neste sentido, em um contexto político mais amplo, buscou-se, na realização deste estudo, categorias teóricas que foram se tornando essenciais para a análise proposta: Estado, federalismo, descentralização, democratização e participação na educação. A pesquisa partiu do princípio de que não se pode examinar os CMEs sem ter em conta a noção do Estado e a

forma como ele organiza internamente a sua burocracia para atender o processo de definição e de execução da política estatal, e, sobretudo, procurou-se entender o lugar do município como ente federado no processo de redemocratização do Brasil.

Percebeu-se, na literatura especializada e por meio dos dados empíricos desta pesquisa, que, na perspectiva moderna de políticas democráticas, os CMEs não fogem aos conflitos e às contradições, uma vez que estão inseridos na estrutura político-administrativa do município, como órgãos colegiados de interlocução política situados entre a sociedade civil e a sociedade política, que "delibera em assembleia" sobre matéria educacional, e, portanto, igualmente expostos ao contexto mais amplo de concepção de Estado moderno e historicamente instituído, ou seja, que se encontram em permanente correlação de forças, que implica a passagem da estrutura para as superestruturas mais complexas.

Do ponto de vista formal, pode-se admitir que os CMEs surgiram como resposta ao processo de redemocratização, consequentemente, dos arranjos constitucionais para atender aos princípios da gestão democrática do ensino público, assegurando a participação da sociedade civil na gestão da educação no município, assumindo, assim, um contrato na garantia dos direitos sociais, dentre eles, a educação. Em defesa do direito à educação, os conselheiros estabelecem a sua cidadania. Nesse exercício, a cidadania estaria assegurada à medida que fosse garantida educação para todos, com uma gestão democrática e que a atuação dos CMEs seriam um dos mecanismos que possibilitariam assegurar essas garantias. Percebe-se que essa situação acontece nos CMEs analisados quando eles tomam iniciativas para se envolverem no processo de discussão e de definições das políticas educacionais, sobretudo, ao promoverem discussões sobre o PNE e PME.

A literatura mostra que os CMEs, tanto podem caminhar pelo viés da normatização, quanto pelo campo da democracia participativa. Esta situação foi captada por este estudo, uma vez que se evidenciou que há, de um lado, aqueles que veem no conselho um instrumento do campo burocrático a serviço da administração pública para garantir normas complementares condizentes com a realidade local, e, de outro, aqueles que têm no conselho uma estratégia do campo democrático que possibilita a participação da sociedade civil na gestão da política educacional no município. Considerando o CME um órgão de Estado, o primeiro caso não inviabiliza o segundo, pelo contrário, eles são complementares. O ideal desejado é que o órgão busque uma articulação dialética, em que prevalece vontade coletiva, uma vez que ocupa, no município, o espaço de interlocução situado entre a sociedade civil e sociedade política.

Assim, depreende-se que os CMEs diferentemente dos conselhos revolucionários que procuraram romper com o Estado ou até mesmo demoli-lo, os CMEs pelo contrário, buscam, sobretudo, afirmarem-se como um dos seus agentes políticos. Neste sentido, mesmo quando buscam maior autonomia, em nenhum momento defendem um rompimento com o Estado, mas procuram obter maior autonomia para adquirirem uma maior mobilidade para se afirmarem como agentes do Estado, sobretudo, como órgão normativo. A autonomia está relacionada a certo afastamento do governo, que, no processo de institucionalização dos CMEs, usam das forças políticas e estruturais para influenciar não só as deliberações dos conselhos, mas também, em todo o processo de institucionalização, tenta interferir na definição das finalidades, funções e composição dos CMEs.

O modo como os CMEs organizam-se e atuam coloca o desafio da qualidade da participação, dos seus membros. A diversidade ou pluralidade dos setores da sociedade representados nos CMEs é importante, mas não garante propostas exequíveis. O estudo revelou que a participação da sociedade civil nos CMEs continua restrita e, não se agregam outros segmentos sociais, também importantes, que, por circunstâncias das disputas locais, não figuram entre os conselheiros. Assim, percebe-se uma dificuldade de articulação dos CMEs com os diferentes setores da sociedade. Por outro lado, os segmentos presentes nos conselhos realizam discussões limitadas, que não extrapolam os mecanismos ou instrumentos burocráticos e formais existentes, e o mais grave, não se criam espaços educativos, e os CMEs não se constituem como um lugar de "articulação dialética no Estado e com o Estado" (NOGUEIRA, 2003).

No tocante à composição dos CMEs das capitais, não existe um padrão, pelo contrário, existe em cada conselho um conjunto de segmentos representativos que os compõem tanto quanto o número de conselheiros. Prevalecem nos CMEs, dentre os inúmeros segmentos representativos identificados neste estudo, o poder executivo, os trabalhadores em educação, a iniciativa privada, os pais e mães de alunos, o ensino superior e os conselhos sociais. Dentre eles, destacam-se o poder executivo e os trabalhadores em educação presentes, em todos os CMEs e que juntos representam 50% dos conselheiros municipais de educação, o que aponta, em referência à força política, os principais atores com poder de deliberação nos conselhos. No entanto, os dados revelam ainda, que segmentos representativos da sociedade como os estudantes e pais e mães de alunos continuam preteridos entre os CMEs.

Essa situação da composição dos CMEs se agrava, à medida que o processo de escolha dos conselheiros municipais de educação, nem sempre tem a participação da sociedade civil,

uma vez que, conforme os informantes da pesquisa, quase todos eles, foram indicados por dirigentes sindicais ou gestores municipais para exercerem o cargo de conselheiro. Por outro lado, a maior parte dos documentos legais que regula os CMEs analisados não explicita, de maneira claro e objetiva, os procedimentos e critérios para a escolha dos novos conselheiros.

Por certo, o excesso de regras e normativas inibe a adoção de novos procedimentos, mas, a sua ausência, possibilita que os grupos com maior capacidade de mobilização e articulação sobreponham-se aos demais. Assim, a ausência de normas abre espaço para que a escolha dos conselheiros municipais de educação seja realizada sem a participação da sociedade civil, como foi constatado nos CMEs analisados. Outro dado preocupante identificado nos documentos legais é a falta de clareza quanto à definição da vinculação dos segmentos representativos da sociedade a alguma entidade específica encontradas na maior parte das composições dos CMEs das capitais brasileira. Não há qualquer referência acerca da vinculação destes a alguma entidade representativa dos mesmos e mais, em alguns casos há a figura do conselheiro representante de níveis ou modalidades do ensino, nesse caso professor, e que também não está vinculado a uma entidade representativa desses níveis e modalidade, pois elas inexistem. Ora, algumas das categorias identificadas na composição dos CMEs não constituem segmentos representativos, pois não estabelecem um vínculo direto com uma entidade civil organizada. Todavia não significa que se deva estabelecer como critério somente uma vinculação institucional para que se possa exercer o cargo de conselheiro. No entanto, a ausência de procedimentos, de formas, e de uma agenda pública visando o processo de escolha de novos conselheiros municipais de educação acaba por privilegiar um segmento em detrimentos de outros.

O presente estudo, ao investigar o processo de institucionalização dos CMEs das capitais brasileiras, e em especial, os das capitais da Região Centro-Oeste, constatou que eles são palco de luta política e espaço de relações de força em que a disputa entre um caráter burocrático e um democrático é constante e cotidiana. O caráter burocrático se explicita quando se percebe que os CMEs atuam preferencialmente no campo técnico-pedagógico: nas funções normativa, deliberativa, consultiva e fiscalizadora; que na maior parte do tempo, os conselheiros se reúnem para deliberarem sobre assuntos relacionados aos processos regulatórios dos estabelecimentos de ensino públicos e privados. Enquanto que o caráter democrático fica visível o esforço desses CMEs de estabelecer uma agenda públicas de discussões e de interesse da coletividade envolvendo os vários segmentos representativos da sociedade, conforme destacam os participantes desse estudo. Além do mais, é crescente o

número de CMEs que optaram por instituir uma câmara específica para desempenhar as funções de acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundeb.

A disputa acima referida aparece mais uma vez quando o fato de os CMEs passarem, após a promulgação da CF/1988, a elaborarem normas para os seus respectivos sistemas de ensino não significou, de imediato, a ampliação de poder, pois os principais atos deliberativos dos conselhos precisam ser homologados pelo poder executivo – secretário municipal de educação – para ganharem força normativa. Verificou-se que, a *priori*, houve uma sobrecarga de tarefas ou atribuições que, em um primeiro momento, eram executadas pela equipe técnica da secretaria municipal de educação, mas que, no segundo momento, foram, em parte ou no todo, transferidas para os CMEs. Os resultados dessa ação contribuíram para os CMEs optarem pela atuação burocrática, e sinalizam as dificuldades de os conselheiros valorizarem o aspecto político.

Percebe-se assim, que a atuação dos CMEs no tocante campo democrático participativo ainda se constitui um ideal a ser conquistado, pois, não há, nos três CMEs analisados, uma dinâmica consistente e sistemática de articulação dialética entre o conselho e a sociedade civil, com o objetivo de ouvir e de ser ouvido sobre as principais temáticas e problemáticas da educação. Os três CMEs, na maioria das vezes, respondem às demandas do processo regulatório do respectivos SME.

Apesar dessa constatação, parece que, exatamente nesse movimento contraditório entre uma atuação burocrática e/ou democrática, existe a possibilidade de os conselhos municipais de educação se tornarem-se "trincheiras avançadas" de fato, pois é na realidade concreta que as lutas hegemônicas são travadas, que os projetos de sociedade e de educação são confrontados e que se constituem novas relações entre sociedade civil e sociedade política, na tentativa de estabelecimento de um novo Estado e uma nova sociedade. Segundo Gramsci (2011) na busca da hegemonia, "que sejam levados em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida".

Na perspectiva gramsciana, esse momento pode ser analisado e diferenciado em vários graus, que correspondem aos diversos momentos da consciência política coletiva, tal como se manifestaram na história. Trata-se da passagem "do econômico-corporativo", da "consciência da solidariedade de interesses entre todos os membros do grupo social", chegando ao momento em que "se adquire a consciência de que os próprios interesses corporativos, em seu desenvolvimento atual e futuro, superam o círculo corporativo, de grupo meramente

econômico, e podem e devem tornar-se os interesses de outros grupos subordinados" (GRAMSCI, 2011, p. 41).

Ademais, certificou-se que tais relações de força manifestam-se em diferentes momentos do processo de institucionalização dos CMEs, ou seja, na definição e suas finalidades, funções, atribuições dos conselheiros, condições de trabalho, ações desenvolvidas, pautas estabelecidas, dinâmicas de envolvimento dos conselheiros e da sociedade civil, e elas são decorrentes dessa relação de força. Os CMEs, constituem uma arena reservada para disputas políticas e ideológicas entre aqueles que querem manter inviolada a estrutura político-administrativa burocrática do Estado capitalista e aqueles que buscam fortalecer o papel da sociedade civil na construção de uma nova hegemonia que possibilite a construção de um Estado democrático.

O instituído, equivalente ao momento da promulgação das leis que criam os conselhos, representa mais um momento historicamente construído em dada comunidade que se propôs deliberar em assembleia os assuntos relativos à educação escolar. No decorrer do processo particular de institucionalização dos CMEs, manifestam-se relações de forças, ora explícitas, outras vezes veladas, referentes à definição de um projeto de conselho localizado no campo democrático, ou no campo burocrático.

Percebem-se que os conselhos municipais de educação se institucionalizaram e continuam a se institucionalizar no movimento fecundo entre o projetado e o possível, o ideal e o real. E, como alerta Marx (1859), as transformações não são feitas apenas com as vontades e a consciência dos indivíduos, mas mediadas, pelas condições objetivas que se apresentam em uma dada realidade e em um determinado tempo histórico. Assim, parece ilusório querer que os CMEs tenham uma atuação plenamente democrática e participativa, uma vez que atuam em uma realidade na qual a democracia e a participação ainda são projetos. No entanto, e contraditoriamente, os CMEs podem ser instrumentos na luta pela constituição de uma sociedade em que a democracia seja, realmente, participativa.

Nas capitais brasileiras, e, em especial, Região Centro-Oeste, a despeito do modo como se organizam para atuarem como agentes políticos, e das concepções políticas em disputa, pode-se afirmar, com base em documentos legais, e, sobretudo, na percepção dos conselheiros municipais de educação representantes do poder executivo e dos trabalhadores em educação, que o processo de institucionalização dos CMEs foi o resultado de acordos possíveis e que não se esgotam neles mesmos, ou seja, os conflitos existentes entre os projetos

de sociedade em relação ao que esperar do Estado e os interesses dos diferentes agrupamentos ou organizações nela presentes são permanentes.

Portanto, em que pese a importância política desse tipo de movimento para o alcance da hegemonia, no processo de construção de políticas públicas, ainda é necessária a firme adesão da sociedade civil no debate acerca da concepção, organização e implementação de movimentos institucionais, que envolvem a discussão ampla da educação nacional em todos os seus níveis e modalidades.

Constatar que os CMEs atuam preferencialmente de forma burocrática parece indicar a força da realidade concreta se exercendo sobre eles; entretanto, não significa dizer que tal circunstância é um destino, pois, ao mesmo tempo que a realidade objetiva se impõe, ela cria espaços para sua superação. Por certo, não há um conselho pronto e acabado, pois ele se constitui em um processo particular de institucionalização. Desse modo, pode-se afirmar que os conselhos são, de fato, espaço de disputas, lugar de relações de força.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, Carlos; CARDOSO NETO, Odorico Ferreira. Federalismo cooperativo e educação brasileira: a experiência de Mato Grosso [com a] proposição de um sistema único de educação. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela e SANTANA, Wagner (org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. – Brasília: Unesco, 2010, p. 231.

ABRANCHER, Ana de Fátima Pereira de Souza. **O Conselho Municipal de Educação do Recife e a política educacional***:* um estudo sobre participação e representatividade. 2009. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal da Bahia, Salvador.

ABRÚCIO, Fernando. **Os barões da federação:** os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP), 1998.

_____. **A dinâmica federativa da educação brasileira:** diagnóstico e proposta de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela e SANTANA, Wagner (org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. – Brasília: Unesco, 2010, p.

_____.; COUTO, Cláudio Gonçalves. **O impasse da federação brasileira:** o cenário político-financeiro e as suas consequências para o processo de descentralização. **Cadernos Cedec**. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, 1996.

_____.; COSTA, Valeriano M. F. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. Pesquisas, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1999, v. 12.

_____.; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *In*: ARAÚJO, Maria Fátima Infante; BEIRA, Lígia (orgs.). Tópicos de economia paulista para gestores públicos. São Paulo: Edições Fundap; São Paulo, v. 1 p. 13-31.

_____.; LOUREIRO, Maria Rita. Política e reformas fiscais no Brasil recente. Revista de Economia Política, São Paulo. v. 24, n. 1, jan./mar. 2004.

ALVES, Edson Ferreira. **Conselhos Municipais de Educação em Goiás**: historicidade, movimentos e possibilidades. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás, Goiânia.

AMARAL, Nelson Cardoso. O vínculo avaliação-regulação-financiamento nas IES brasileiras: desafios para a gestão institucional. Revista brasileira de política e administração da educação (RBPAE). v.27, n.1, p. 95-108, jan./abr. 2011.

AMORIM, Débora Márcia. **A participação dos Conselhos de Educação nas políticas públicas dos municípios:** um estudo a partir de experiências do Conselho Municipal de Educação de Uberlândia. 2005. Dissertação (Mestrado em Educação). – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia.

ANASTASIA, Fátima. Federação e relações intergovernamentais. *In*: **Sistema político brasileiro: uma introdução**. AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

ANDERSON, George. **Federalism**: an introduction. Oxford: Oxford University Press, 2007. Disponível em: <http://www.forumfed.org/en/federalism/ primerbook_look.php>. Acesso em: 2/mar/2013.

ANDERY, Maria Amália Pie Abid; SÉRIO, Tereza M. de Azevedo. A prática, a História e a construção do conhecimento. *In*: ANDERY, Maria Amália Pie Abib *et al*. **Para compreender a ciência**: uma perspectiva histórica. 11. ed. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo; São Paulo: Educ, 2002, p. p.395-419.

ANDRADA, Bonifácio J. T. de. Representação política. In: **Dicionário de política pública**. CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de, GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha (Orgs.). Barbacena: EduEMG, 2012.

ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. O município na política brasileira: revisitando Coronelismo, enxada e voto. AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro:** uma introdução. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

ANDRADE, Edson Francisco. **Instâncias de participação na gestão do sistema municipal de ensino**: possibilidades e perplexidades no processo de democratização Educar. Curitiba, v. 37, p. 293-308, maio/ago. 2010. Editora UFPR.

_____. **A opção do município pela criação de seu sistema de ensino**: o discurso e as práticas cotidianas. Disponível em: <http://33reuniao.anped.org.br/internas/ver/trabalhos-gt05>. Acesso em: jul/2013.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Políticas Sociais no Brasil*:* descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 14, n. 40, jun/1999.

_____. Relações federativas nas políticas sociais. Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set/2002. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: mar/2013.

_____. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil – problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva.* São Paulo, v.18, n. 2, abr.jun/2004.

_____. **Município, federação e educação***:* história das instituições e das ideias políticas no Brasil, 2005. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em educação, Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. 2005, São Paulo.

_____. Políticas educacionais e Estado federativo: conceitos e debates sobre a relação entre Município, Federação e educação no Brasil. Curitiba: Appris, 2013.

ARRETCHE, Marta T. S. **O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes**. 1998. Tese (Doutorado) – Instituto de filosofia e ciências humanas (IFCH) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) 1998. Campinas.

_____. Estado federativo e políticas sociais. Rio de Janeiro, Revan, 2000.

_____. Federalismo e democracia no Brasil a visão da ciência política norte-americana. *São Paulo em perspectiva.* São Paulo, v. 15, n. 4, out/dez/2001.

_____. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil. *Revista de Ciências Sociais.* Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458. Fev/2002.

_____. Relações federativas nas políticas sociais. Campinas, v. 23, n. 80, set/2002. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: mar/2013.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, abr.jun/2004.

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro:** uma introdução. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. A colaboração da União e os mecanismos de gestão democrática da educação em municípios do nordeste. *In*: **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil.** GOUVEIA, Andrea Barbosa, PINTO, José Marcelino Rezende, CORBUCCI, Paulo Roberto **(**Orgs). Brasília: Ipea, 2011.

BALZANO, Sônia; ZANCHET, Vera. Organização dos Conselhos Municipais de Educação. *In*: BRASIL, MEC. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho: guia de consulta – coordenação geral de articulação e fortalecimento institucional dos sistemas de ensino. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2004

BAREMBLITT, Gregorio F. Compêndio de análise institucional e outras correntes: teoria e prática. 5. ed., Belo Horizonte: Instituto Felix Guattari, 2002. (Biblioteca Instituto Félix Guattari; 2), 2002.

BATISTA**,** Neusa Chaves. **A formação de conselheiros municipais de Educação e gestão democrática dos sistemas municipais de ensino**: uma política pública em ação. 2009. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

BATISTA, P. N. O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. **Consulta Popular.** São Paulo, Cartilha n. 7, São Paulo, 1999.

BETLINSKI, Carlos. **Conselhos Municipais de Educação**: participação e cultura política. 2006. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

BETTO, Frei. **A mosca azul**. Rio de Janeiro: Rocco, 2006.

BIANCHI, Álvaro. **O laboratório de Gramsci**: filosofia, história e política. São Paulo: Alameda, 2008.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco *et al.* **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília e Linha Gráfica Editora, 2002, v.2.

BORDENAVE, Juan E Dìaz. **O que é participação?** 8 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. (Coleção Primeiros Passos)

BORDIGNON, Genuíno. Conselhos na gestão da educação. *In*: Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: Conselhos escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública. Brasília: MEC, SEB, 2004.

_____. Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009. (Educação Cidadã, 3).

_____. Controle social. *In*: XVII Encontro Nacional da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, nov/2007.

BORON, Atílio. Teoria política marxista ou teoria marxista da política. *In*: BORON, Atílio; AMADEO, Javier e GONZÁLEZ, Sabrina (orgs.). **A teoria marxista hoje**: problemas e

perspectivas. 1. reimp. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clasco), 2006.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

BOURDIEU, Pierre. Da casa do rei à razão de Estado: um modelo da gênese do campo burocrático. *In*. WACQUANT, Loic. **O mistério do ministério:** Pierre Bourdieu e a política democrática. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

BOVERO, Michaelangelo. Observar a democracia com as lentes de Bobbio. *Revista Cult*. Edição 137 – Editora Bregantini, São Paulo, 2010.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte (1988). **Constituição da República federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.* Brasília: Mare, 1995.

_____. Congresso Nacional. **Lei nº 9.394, Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Brasília: Senado, 1996.

_____. _____. **Lei nº 9.424, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Profissional do Magistério** (Fundef)**.** Brasília: Senado, 1996b.

_____. Conselho Nacional de Educação. **Parece CNE nº 30/2000** – CBE – Aprovado em 12/9/2000. Brasília: 2000.

_____. Congresso Nacional. **Lei nº 10.172/2011, Plano Nacional de Educação (PNE).** Brasília: Senado, 2001.

_____. **Uma escola do tamanho do Brasil**. Brasília: 2002.

_____. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: Conselhos escolares: uma estratégia de gestão democrática da Educação pública. Elaboração Genuíno Bordignon. Brasília: MEC/SEB, 2004.

_____._____. **Perfil dos Conselhos Municipais de Educação.** Brasília: MEC/SEB, *2005.*

_____._____. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação.** Brasília: MEC/SEB, 2006.

_____. **Programa Setorial da Educação** (2007/2010). Brasília: 2006b.

_____. Congresso Nacional. **Lei nº 11.494, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Profissional da Educação (Fundeb).** Brasília: Senado, 2007.

_____. Ministério da Educação. **Conferência Nacional de Educação**, 2010. Brasília: MEC, 2010.

BRINGEL, Acácia Aparecida. Um olhar sobre a trajetória do Conselho Municipal de Educação de Goiânia. *In.* **Revista SME: educação em movimento**, v. 2, nº 2/3, Goiânia. Jan./dez./2012.

CARDOSO, Mirian Limoeiro. O mito do método. *In*: SEMINÁRIO DE METODOLOGIA ESTATÍSTICA. Pontifica Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). Rio de Janeiro, jan.fev/1971.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. [trad. Equipe de Tradutores do Instituto de Letras da PUC-Campinas]. Campinas: Papirus, 1988.

CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de. DICIONÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. (orgs.) Carmem Lúcia Freitas de Castro; Cynthia Rúbia Braga Gontijo; Antônio Eduardo de Noronha Amabile. Barbacena: EdUEMG, 2012.

CASSIRER, Ernst. **O mito do Estado.** Rio de Janeiro: Zahar, 1976**.**

CHAUI, Marilena. **Rousseau – vida e obra**. São Paulo: Editora Nova Cultura, 1997.

_____. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. São Paulo: Cortez, 2011.

COMPARATO, Fábio K. Se há uma constante na história do Brasil, é o regime oligárquico. (Entrevista) **Revista Caros Amigos.** São Paulo, ano 14, n. 163, 2010.

COSTA, Ângela Maria. Correspondência endereçada ao Secretário Municipal de Educação. Campo Grande, 2013.

COSTA, Valeriano. Federalismo. *In*: AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). **Sistema político brasileiro:** uma introdução. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

_____. O Estado Brasileiro: gênese, crise, alternativas. *In*. LIMA, Júlio César França (org.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**: Ed. Fiocruz, 2007.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto federativo e financiamento da educação**: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. 2009. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo: São Paulo.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A educação básica no Brasil**. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12929.pdf>. Acesso em: 23/mar/2014.

_____. O regime de colaboração no ordenamento jurídico da Educação escolar brasileira. *In*: BRASIL, MEC. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho: caderno de referência / coordenação geral de articulação e fortalecimento institucional dos sistemas de ensino. Brasília: MEC, SEB, 2004.

_____. **Gestão democrática da educação pública**. Tv Escola – Programa Um Salto para o Futuro – Tema: Gestão Democrática da Educação. 2005.

_____. **A definição de Conselhos de Educação em legislação nacional**. 2006. Não publicado.

_____. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. Revista brasileira de política e administração da educação (RBPAE) – v. 22, n. 1, p. 41-67, jan./jun. 2006.

_____. O desafio da construção de um Sistema Nacional de Educação. *In:* CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Conae), 2010 – Reflexões sobre o Sistema Nacional Articulado de Educação e o Plano Nacional de Educação. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2010.

_____. A questão federativa e a educação escolar. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela e SANTANA, Wagner (org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. – Brasília: Unesco, 2010, p.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. Pesquisa-ação nas organizações. São Paulo: Brasiliense, 1999. (Coleção Primeiros Passos).

_____. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 25. ed. 2. tir. São Paulo: Saraiva, 2005.

DICIONÁRIO DO PENSAMENTO SOCIAL DO SÉCULO XX. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1996.

DRAIBE, Sônia. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v15n2.pdf. 2003>. Acesso: 8/fev/2011.

ELAZAR, Daniel J. **Explorando federalismo**. Tuscaloosa: University of Alabama. 1987.

ELIAS, Lima Gláucia Dantas. **O Conselho Municipal de Educação**: a participação da sociedade civil e os desafios da representação democrática nas deliberações das políticas educacionais para o município de Belém-Pa. 2008. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará, Belém.

FERREIRA**,** Andreza Alves. **Participação, sociedade civil e a capacidade de influenciar políticas sociais***:* o caso do Conselho Municipal de Educação da Serra. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória.

FONTES, Virginia. **Brasil e o capital-imperialismo**: teoria e história. 2. ed. Ed. da UFRJ, Rio de Janeiro, 2010.

GADOTTI, Moacir. **Sistema Municipal de Educação Estratégias para a sua implantação**. Disponível em: <1993http://www.acervo.paulofreire.org/xmlui/bitstream/handle/7891/3396/FPF_PTPF_01_0419.pdf >. Acesso em: 12/dez/2013.

GENTILI, Pablo A. A.; SILVA, Tomaz T. de (org) **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. Petrópolis. Rio de Janeiro, Vozes, 1994.

_____. **Neoliberalismo e educação**: manual do usuário. Disponível em: <http://www.firgoa.usc.es/drupal/node/3036>. Acesso em: 18/jan/2014.

_____. **Na América Latina o neoliberalismo mostrou de forma evidente as perversidades do seu projecto**. Disponível em: <http://www.firgoa.usc.es/drupal>. Acesso em: 18/jan/2014.

GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil (1964 a 1985)**. 4. ed. – São Paulo: Cortez, 2005.

GIL, Antônio Carlos. **Método e técnicas de pesquisa social**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1987.

GOHN, Maria Glória. **Conselho Gestores e participação sociopolítica**. 2. ed. São Paulo, Cortez, 2003. (Coleção Questões da Nossa Época).

_____. Conselhos municipais de acompanhamento e controle social em Educação: participação, cidadania e descentralização? *In*: SOUZA, Donaudo B. (org.) **Conselhos municipais e controle social da educação***:* descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008.

_____. **Movimentos sociais e educação**. 2. ed. São Paulo, Cortez, 1994. (Coleção Questões da Nossa Época).

_____. **Teorias dos movimentos sociais***:* paradigmas clássicos e contemporâneos. 3. ed. Abril. São Paulo, Edições Loyola, 1997.

_____. **Conselho Gestores e participação sociopolítica**. 2. ed. São Paulo, Cortez, 2003. (Coleção Questões da Nossa Época).

GRACINDO, Regina Vinhaes. **Conselho escolar e educação com qualidade social.** Texto especialmente elaborado para a TV Escola – Programa Salto para o Futuro. Tema: Gestão democrática da educação. 2007.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere**: Maquiavel – notas sobre o estado e a política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

GUIMARÃES, Carlos Augusto Sant'Anna. **Conselhos gestores na educação**: perfil, discurso, funcionamento. Recife: Fundação Joaquim Nabuco. Editora Massangana, 2009.

Hayek, Frederich August. **O caminho da servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HOBBES, Thomas. **Leviatã**. Ed. brasileira supervisionada por Eunice Ostrensky. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTATÍSTICA APLICADA (Ipea). Financiamento da educação: necessidades e possibilidades. **Comunicado do IPEA**, n. 124. Brasília: Ipea, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (Ibge). **Perfil dos municípios brasileiros**. Brasília: Ibge, 2009.

JACOBI, Pedro Roberto. Participação, cidadania e descentralização: alcances e limites da engenharia institucional. *In*: SOUZA, Donaudo B. (org.) **Conselhos municipais e controle social da educação***:* descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008.

JAY; HAMILTON; MADISON. O federalista In: JEFFERSON, Thomas. **Escritos políticos**. Trad. Leônidas Gontijo de Gontijo de Carvalho *et al.* 2. ed. – São Paulo: Abril Cultural, 1979.

JEFFERSON, Thomas. **Escritos políticos**. Trad. Leônidas Gontijo de Gontijo de Carvalho *et al.* 2. ed. – São Paulo: Abril Cultural, 1979.

KOHAN, Néstor. **Dicionário básico de categorias marxistas**. Disponível em: <http://www.pcb.org.br/portal/docs1/texto3.pdf.>. Acesso: 23/02/2013.

KONDER, Leandro. **O que é a dialética**. São Paulo: Brasiliense, 2008.

KORSCH, Karl. **A comuna revolucionária** (I). 1929. Disponível em: <guy-debord.blogspot.com.br/2009/06/karl-korsch-comuna-revolucionaria-i.html.>. Acesso em: 23/mar/2014.

KORSCH, Karl. **A comuna revolucionária** (II). 1931. Disponível em: <guy-debord.blogspot.com.br/2009/06/karl-korsch-comuna-revolucionaria-i.html.>. Acesso em: 23/mar/2014.

KUMAR, Krishan. *Sociedade civil (717-718)*. *In*: DICIONÁRIO DO PENSAMENTO SOCIAL DO SÉCULO XX, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 1996.

LAGARES, Rosilene. **Organização da educação municipal no Tocantins**: entre a conservação de redes e o processo efetivo de institucionalização de sistemas. 2008. Tese (Doutorado) Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás. Goiânia.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. ed. - São Paulo: Atlas, 2003.

LENINE, Vladimir Llitch, **O Estado e a revolução**. Disponível em: Disponível em: <http://bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/services/e-books/Vladimir%20Ilitch%20Lenin%20-%20O%20estado%20e%20a%20revolucao.pdf>. Acesso em: 12/nov/2012.

LECLERC, Gesuina. Sistema único de ensino: o desafio da construção e da ampliação do espaço público de direitos na escola pública de mato grosso. **Educação & Sociedade**, ano 23, nº 78, Campinas, Abr./2002.

LOCKE, John (1632-1704). **Segundo tratado sobre o governo civil**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. 3. ed. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994, 2001. (Coleção clássicos do pensamento político).

LORD**.** Lúcio José Dutra. **O Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre**: estrutura, funcionamento e papel político-pedagógico. (2005) Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E.D.A. **Pesquisa em Educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MAGALHÃES, João Carlos. Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil. *In*: **Dinâmica dos municípios**. YAWATA, Alexandre Xavier; ALBUQUERQUE, Carlos Wagner; MOTA, José Aroudo; PIANCASTELLI, Marcelo (orgs.). Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

MAGNE, Augusto. **Dicionário etimológico da língua latina**. Famílias de palavras e derivações vernáculas. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura – Instituto Nacional do Livro, 1961.

MARTINIANO. Marcia Santos. **Gestão democrática na Educação**: a experiência de participação no Conselho Municipal de Educação de Campina Grande-PB (2009-2010). 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.

MARTORANO, Luciano Cavini. **Conselhos e democracia**: em busca da socialização e da participação. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

MARX, Karl. Uma contribuição para a crítica da economia política. 1859. Disponível em: The Marxists Internet Archive, 1859. <http://www.marxists.org/portugues/marx/1859/contcriteconpoli/introducao.htm#textmet.>. Acesso em: 23/ago/2012.

_____. **Os economistas**. O capital: crítica da economia política. Volume I – Livro Primeiro. O processo de produção do capital. Nova Cultual, 1996.

_____. **A guerra civil ne França**. São Paulo: Boitempo, 2011. (Coleção Marx-Engels)

MELO, Celiane de Morais. **A participação da sociedade civil no concelho Municipal de Educação da cidade do Recife no período de 2001 a 2004**. 2005. Dissertação (Mestrado em

Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

MORDUCHOWICZ, Alejandro; ARANGO, Aída. Desenho institucional e articulação do federalismo educativo: experiências internacionais. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela e SANTANA, Wagner (org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. – Brasília: Unesco, 2010, p.

MORESCHI, Elmari. *Os conselhos municipais de educação*: o caso do município de São José Dos Pinhais. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Tuiuti do Paraná, Curitiba.

MOURA, Assis Souza. **Democracia, participação e controle social nos Conselhos Municipais de Educação.** 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. Revista brasileira Ciências Sociais. [*online*]. 2003, vol. 18, n. 52, 185-202. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092003000200010.>. Acesso em: nov/2012.

_____. *Maquiavel, a política e o Estado moderno***.** Tradução de Luiz Mário Gazzaneo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968. Coleção Perspectivas do Homem, v. 35, Série Política).

_____ . **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 3. ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA, Cecília Araújo de. **Sistema Municipal de Ensino de Aparecida de Goiânia/GO***:* processo de criação, organização, institucionalização e gestão. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação (UFG), Goiânia.

OLIVEIRA, Izolde Hilgemberg. **Conselho Municipal de Educação de Ponta Grossa**: aspectos históricos, funções e contribuições. 2008. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa.

OLIVEIRA, Otair Fernandes. **O Conselho Municipal de Educação no Brasil**: práticas políticas e deliberação pública em Nova Iguaçu. 2008. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; SOUZA, Sandra Zákia. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela e SANTANA, Wagner (org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. – Brasília: Unesco, 2010, p

PANNEKOEK, Anton. **A organização dos conselhos**. 2009. Disponível em: <guy-debord.blogspot.com.br/2009/06/anton-pannekoek-organizacao-dos.html.>. Acesso em: nov/2013.

PEREIRA Maria Eliza Mazzilli; GIOIA, Sílvia Catarina. Séculos XVIII e XIX: revolução na econômica e na política. *In*: ANDERY, Maria Amália Pie Abib *et al*. **Para compreender a ciência: uma perspectiva histórica.** 11. ed. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo; São Paulo: EDUC, 2002, p. 257-295.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista Do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 1, jan./abr. 1996.

_____ .; GRAU, Nuria Cunill. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. 1999. *In* Bresser-Pereira, L.C.; Nuria Cunill Grau (orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: ed. FGV, 1999.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O potencial de controle social dos conselhos do Fundef e o que se pode esperar dos conselhos do Fundeb. *In*: SOUZA, Donaudo B. (org.) **Conselhos municipais e controle social da educação***:* descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008.

REIS, Cláudio Araújo. Vontade geral e decisão coletiva em Rousseau. **Trans/Form/Ação**, Marília, v. 33, n. 2, p. 11-34, 2010.

ROSA, Wanderlan Barreto. **Estilo de gestão em conselhos municipais e sua influência numa administração pública Municipal:** caso do Conselho Municipal de Educação de Dom Pedrito. 2001. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

ROUSSEAU, J-J. **Do contrato social**. Tradução Lourdes Santos Machado. São Paulo, 1973. (Coleção Os Pensadores).

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, ano 20, n. 69, dezembro, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v20n69/a06v2069.pdf.>. Acesso em 20/jan/2014.

SAVIOLI, Marcia Regina; ZANOTTO, Maria de Lourdes Bara. O real é edificado pela razão: Georg Wilhelm Friedrich Hegel. *In*: ANDERY, Maria Amália Pie Abib et al. **Para compreender a ciência**: uma perspectiva histórica. 11. ed. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, São Paulo: EDUC, 2002, p. 363-372.

SEMERARO, Giovanni. Da sociedade de massas à sociedade civil: a concepção de subjetividade em Gramsci. *In:* CONGRESSO INTERNACIONAL: "Antonio Gramsci: da un secolo all'altro", **Organizado pela International Gramsci Society, no Istituto Italiano per gli Studi Filosofici**, Nápoles, 16-18 out. 1997.

_____ . Da sociedade de massas à sociedade civil: a concepção de subjetividade em Gramsci. Disponivel em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v20n66/v20n66a3.pdf.>. Acesso em: 12/fev/2011.

SILVA Jr., João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. Novas faces da educação superior no Brasil – reformas do Estado e mudanças na produção. Bragança Paulista: Eduse, 1999.

SILVA, Darci Bueno. **Conselhos municipais de Educação na instituição dos sistemas municipais de ensino no Rio Grande do Sul.** 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

SILVEIRA JUNIOR, Olney Bruno da. **O fortalecimento da democracia deliberativa por meio dos conselhos gestores:** o caso do Conselho Municipal de Educação do município de Poços de Caldas. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo.

SIMIONATTO, Ivete. O social e o político no pensamento de Gramsci. **In**: AGGIO, Alberto (Org.). **Gramsci**: a vitalidade de um pensamento. São Paulo: Fundação. Editora da Unesp, 1998.

SINGER, André**. Rousseau e os federalistas**: **pontos de aproximação.** Disponível em: <http://www.dx.doi.org/10.1590/S0102-64452000000300004>. Acesso em: out/2012.

SIQUEIRA, Cláudia Gomes de. **Surgimento de Municípios nos 90:** a influência da distribuição populacional e do novo arranjo político-institucional no processo emancipatório paulista. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/eventos/transdisciplinar/mig_siqueira.pdf>. Acesso em: mar/2013.

SOUZA, Donaudo B. (org) **Conselhos municipais e controle social da Educação***:* descentralização, participação e cidadania. São Paulo, Xamã, 2008.

_____. **Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil:** criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

SZÉLL, György. Conselho de trabalhadores. *In:* DICIONÁRIO do Pensamento Social do Século XX. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1996, (129-130).

TRIVIÑOS, Augusto Nibaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em Educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VALLE, Bertha de Borja Reis do. Controle social da Educação: aspectos históricos e legais. *In*: SOUZA, Donaldo B. (org.). ***Conselhos municipais e controle social da Educação:*** descentralização, participação e cidadania. São Paulo, Xamã, 2008.

GUIMARÃES, Carlos Augusto Sant'Anna. **Conselhos Gestores na Educação:** perfil, discurso, funcionamento. Recife: Fundação Joaquim Nabuco. Editora Massangana, 2009.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. CME como política estruturadora do campo da educação no município. *In*: SOUZA, Donaldo B. (org.). ***Conselhos municipais e controle social da Educação:*** descentralização, participação e cidadania. São Paulo, Xamã, 2008.

OLIVEIRA, Francisco. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. *In*. OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia. **Os sentidos da democracia** – políticas de dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes, 1999.

FONTES

ARACAJU (Cidade). Lei nº 1.430, de 6 de dezembro de 1988. Aracaju, 1988.

_____. **Lei Orgânica Municipal de Aracaju.** 1990. Aracaju, 1990.

_____. Lei nº 1.713, de 9 de julho de 1991. Aracaju, 1991.

BELÉM (Cidade). **Lei Orgânica Municipal de Belém.** 1990. Belém, 1990.

_____. Lei nº 7.509, de 30 de janeiro de 1991. Belém, 1991. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br>. Acesso em: abr./2012.

_____. Lei nº 7.722 de 7 de Julho de 1994. Belém, 1994. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br>. Acesso em: abr./2012.

BELO HORIZONTE (Cidade). **Lei Orgânica Municipal de Belo Horizonte.** 1990. Belo Horizonte, 1990.

_____. Lei nº 7.543, de 30 de junho de 1998. Belo Horizonte, 1998. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br>. Acesso em: abr./2012.

_____. Decreto nº 9.745 de 30 de outubro de 1998.

_____. Decreto Municipal nº 9.973, de 21 de julho de 1999. Belo Horizonte, 1999.

BOA VISTA (Cidade). **Lei Orgânica Municipal de Boa Vista.** 1990. Boa Vista, 1990.

_____. Lei nº 478, de 30 de agosto de 1999. Boa Vista (RR), 1999.

_____. Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Boa Vista. Boa Vista, 2000. Acesso em 16 de abril de 2013. Fonte: Publicado no Diário Oficial do Município nº 456-A, em 20.07.2000 - Suplemento.

CAMPO GRANDE (Cidade). **Lei Orgânica Municipal de Campo Grande.** 1990. Campo Grande, 1990.

_____. Lei nº 3.404, de 1 de dezembro de 1997. Campo Grande, 1997. Disponível em: <http://www.sglweb.com.br/sgl005ms_consulta2/lex_6.lbsp>. Acesso em: abr./2012.

_____. Lei nº 3.438, de 13 de janeiro de 1998. Campo Grande, 1998. Disponível em: <http://www.sglweb.com.br/sgl005ms_consulta2/lex_6.lbsp>. Acesso em: abr./2012.

_____. Lei nº 3.439, de 13 de março de 1998. Campo Grande, 1998. Disponível em: <http://www.sglweb.com.br/sgl005ms_consulta2/lex_6.lbsp>. Acesso em: abr./2012.

_____. Lei nº 4.377 de 12 de abril de 2006. Campo Grande, 2006. Disponível em <http://www.sglweb.com.br/sgl005ms_consulta2/lex_6.lbsp>. Acesso em: abr./2012.

_____. Lei nº 4.507, de 17 de agosto de 2007. Campo Grande, 2007. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br>. Acesso em: abr./2012.

CUIABÁ (Cidade). **Lei Orgânica Municipal de Cuiabá.** 1990. Cuiabá, 1990.

_____. Lei nº 3.707, de 23 de dezembro de 1997. Cuiabá, 1997. Disponível em: <http://www.camaracba.mt.gov.br/index.php?pag=legislacao>. Acesso em: abr./2012.

_____. Lei nº 4.120 de 16 de novembro de 2001. Disponível em: <http://www.camaracba.mt.gov.br/index.php?pag=legislacao>. Acesso em: abr./2012.

_____. Lei nº 4.131 de 3 de dezembro de 2001. Cuiabá, 2001. Disponível em: <http://www.camaracba.mt.gov.br/index.php?pag=legislacao>. Acesso em: abr./2012.

_____. Lei nº 5.029 de 6 de novembro de 2007. Disponível em: <http://www.camaracba.mt.gov.br/index.php?pag=legislacao>. Acesso em: abr./2012.

_____. Lei nº 5.011 de 01 de outubro de 2007. Cuiabá, 2007. Disponível em: <http://www.camaracba.mt.gov.br/index.php?pag=legislacao>. Acesso em: abr./2012.

_____. Lei nº 5.097 de 2 de junho de 2008. Cuiabá, 2008. Disponível em: <http://www.camaracba.mt.gov.br/index.php?pag=legislacao>. Acesso em: abr./2012.

_____. Lei nº 5.354, de 9 de novembro de 2010. Cuiabá, 2010. Disponível em: <http://www.camaracba.mt.gov.br/index.php?pag=legislacao>. Acesso em: abr./2012.

CURITIBA (Cidade). Lei nº 6763, de 22 de novembro de 1985. Curitiba, 1985. Disponível em: <http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/BibLegVerForm.do?select_action=&popup=s&chamado_por_link&nor_id=7688>. Acesso em: abr./2012.

_____. **Lei Orgânica Municipal de Curitiba**. 1990. Curitiba, 1990.

_____. Lei nº 12.081, de 19 de novembro de 2006. Curitiba, 2006. Disponível em: <http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/BibLegVerForm.do?select_action=&popup=s&chamado_por_link&nor_id=13004>. Acesso em: abr./2012.

_____. Lei Ordinária nº 12.090 de 19 de dezembro de 2006. Curitiba (PR), 2006. Disponível em: <http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/BibLegVerForm.do?select_action=&popup=s&chamado_por_link&nor_id=13013>. Acesso em: abr./2012.

FLORIANÓPOLIS (Cidade). **Lei Orgânica Municipal de Florianópolis.** 1990. Florianópolis, 1990.

_____. Lei nº 3.651, de 11 de novembro de 1991. Florianópolis, 1991. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br>. Acesso em: abr./2012.

_____. Lei nº 3.951, de 29 de dezembro de 1992. Florianópolis, 1992. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br>. Acesso em: abr./2012.

_____. Lei nº 7.503, de 19 de dezembro de 2007. Florianópolis, 2007. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br>. Acesso em: abr./2012.

_____. Lei º.7.508 de 27 de dezembro de 2007.Florianópolis, 2007. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br>. Acesso em: abr./2012.

FORTALEZA (Cidade). **Lei Orgânica Municipal de Fortaleza**. 1990. Fortaleza, 1990.

_____. Lei nº 7.991, de 23 de dezembro de 1996. Fortaleza, 1996.

_____. Lei nº 9.317 de 14 de dezembro de 2007. Diário Oficial do Município - Ano LV, n. 13.719, Fortaleza - CE, 14 de dezembro de 2007.

GOIÂNIA (Cidade). **Lei Orgânica do Município de Goiânia***:* 1990. Texto revisado e atualizado até a Emenda à Lei Orgânica nº 042, de 17 de junho de 2009 [DOM nº 4.649 de 8/7/2009]. 5. ed. consolidada e atualizada. Goiânia: Câmara Municipal, 2009.

_____. Decreto nº 873, de 21 de março de 2003. Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação. Goiânia: 2003.

_____. Lei nº 7.771, de 29 de dezembro de 1997. Cria o Conselho Municipal de Goiânia. Goiânia: 1997.

_____. Lei nº 7.856, de 21 de dezembro de 1998. Introduz alterações na Lei nº 7.771, de 29 de dezembro de 1997. Goiânia: 1998.

_____. Lei nº 8.543, de 5 de julho de 2007. Autoriza a abertura de créditos adicionais de natureza especial. Goiânia: 2007.

JOÃO PESSOA (Cidade). Decreto Municipal nº 519 de 8 de janeiro de 1974. João Pessoa, 1974.

_____. Prefeitura Municipal. **Lei Orgânica do Município de João Pessoa**: 1990. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br>. Acesso em: 3/abr./2012

MACAPÁ (Cidade). **Lei Orgânica Municipal de Macapá.** 1992. Macapá, 1992.

_____. Lei nº 918, de 1997. Macapá (AP), 1997. Impresso.

MACEIÓ (Cidade). **Lei Orgânica Municipal de Maceió**. 1990. Maceió, 1990.

_____. Lei nº 4.940, de 6 de janeiro de 2000. Maceió, 2000. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br>. Acesso em: abr./2012.

_____. Lei nº 5.133, de 20 de junho de 2001. Maceió, 2001. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br>. Acesso em: abr./2012.

_____. Lei nº 5.622 de 24 de julho de 2007. Maceió, 2007. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br>. Acesso em: abr./2012.

MANAUS (Cidade). **Lei Orgânica Municipal de Manaus**. 1990. Manaus, 1990.

_____. Lei nº 377, de 18 de dezembro de 1996.

_____. Lei nº 1.107 de 30 de março de 2007. Manaus, 2007. Disponível em: (D.O.M. 03.04.2007 – nº 1.693 Ano VIII). Acesso em: abr./2012.

NATAL (Cidade**). Lei Orgânica Municipal de Natal**. 1990. Natal, 1990.

_____. Lei nº 4.186, de 10 de dezembro de 1992. Natal, 1992.

_____. Lei nº 5.175 de 10 de abril de 2000. Natal, 2000. Disponível em: <http://www.natal.rn.gov.br/sme/paginas/ctd-428.html>. Acesso em: abr./2012.

_____. Lei nº 5.339, de 27 de dezembro de 2001. Natal, 2000. Disponível em: <http://www.natal.rn.gov.br/sme/paginas/ctd-428.html>. Acesso em: abr./2012.

_____. Lei nº 5.708 de 16 de janeiro de 2006. Natal, 2000. Acesso em: abr./2012.

PALMAS (Cidade). **Lei Orgânica Municipal de Palmas**. 1990. Palmas, 1990.

_____. Lei Ordinária de Palmas, nº 44, de 21 de março de 1990. Palmas, 1990. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br>. Acesso em: abr./2012.

_____. Lei Ordinária de Palmas, nº 1.461 de 13 de 3 de 2007. Palmas, 2007. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br>. Acesso em: abr./2012.

_____. Lei nº 1.350 de 9 de dezembro de 2004. Palmas, 2004. Disponível em: <http://cm-palmas.jusbrasil.com.br/legislacao/245527/lei-1350-04?ref=home>. Acesso em: abr./2013.

PORTO ALEGRE (Cidade). **Lei Orgânica Municipal de Porto Alegre**. 1990. Porto Alegre, 1990.

_____. Lei nº 248, de 23 de janeiro de 1991. Porto Alegre, 1991.

_____. Decreto nº 9.954 de 12 de 04 de 1991.Porto Alegre, 1991.

_____. Lei nº 8.198 de 18 de agosto de 1998. Porto Alegre, 1998. Acesso em: abr./2012.

PORTO VELHO (Cidade). **Lei Orgânica Municipal de Porto Velho**. 1990. Porto Velho, 1990.

_____. Lei nº 137, de 27 de dezembro de 2001. Porto Velho, 2001.

RECIFE (Cidade). Lei nº 10.383, de 1 de setembro de 1971. Recife, 1971.

_____. Lei nº 11.826 de 11 de novembro de 1975. Recife, 1975. Fonte: Portal de Busca da Legislação Municipal do Recife. Disponível em: www.legiscidade.com.br>. Acesso em: 4/abr./2012.

_____. **Lei Orgânica Municipal de Recife**. 1990. Recife, 1990.

_____. Lei nº 16.190, de 31 de maio de 1996. Recife, 1996. Disponível em: <http://www.legiscidade.com.br>. Acesso em: 4/abr./2012.

_____. Lei nº 16.768 de 3 de maio de 2002. Recife, 2002. Disponível em <http://www.legiscidade.com.br>. Acesso em: 4/abr./2012.

_____. Leis nº 17.325, de 27 de julho de 2007. Recife, 2007. Disponível em: <http://www.legiscidade.com.br>. Acesso em: 4/abr./2012.

_____. Leis nº 17.427, de 12 de março de 2008. Recife, 2008. Disponível em: <http://www.legiscidade.com.br>. Acesso em: 4/abr./2012.

RIO BRANCO (Cidade). **Lei Orgânica Municipal de Rio Branco**. 1990. Rio Branco, 1990.

_____. Lei nº 1.612, de 3 de novembro de 2006. Rio Branco, 2006. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br>. Acesso em: abr./2013.

_____. Lei nº 1.647 de 28 de setembro de 2007. Rio Branco, 2007. DOE nº 9.647 de 01.10.2007. Disponível em: www.leismunicipais.com.br>. Acesso em: abr./2013.

RIO DE JANEIRO (Cidade). Lei nº 859, de 5 de junho de 1986. Rio de Janeiro, 1986.

_____. **Lei Orgânica Municipal de Rio Janeiro**. 1990. Rio de Janeiro, 1990.

_____. Decreto Municipal nº 16.597, de 15 de abril de 1998. Rio de Janeiro, 1998. Disponível em: D.0. RIO de 16.04.98. Acesso em abril de 2012.

SALVADOR (Cidade). Decreto Municipal nº 6.403 de 30 de novembro de 1981. Salvador, 1981.

_____. **Lei Orgânica Municipal de Salvador**. 1990. Salvador, 1990.

_____. Lei Ordinária de Salvador nº 4.304 de 1 de fevereiro de 1991. Salvador, 1991. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br>. Acesso em: 11/jun./2012.

_____. Lei Ordinária de Salvador nº 5.333 de 6 de janeiro de 1998. Salvador, 1998. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br>. Acesso em: abr./2012.

SÃO LUÍS (Cidade). Lei nº 1.647 de 10 de janeiro de 1966. São Paulo, 1966. (Impresso).

_____. **Lei Orgânica Municipal de São Luís**. 1990. São Luís, 1990

_____. Lei n. 5.512 de 14 de setembro de 2011. São Luís, 2012. (Impresso).

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 10.429, de 24 de fevereiro de 1988. São Paulo, 1988.

_____. **Lei Orgânica Municipal de São Paulo**. 1990. São Paulo, 1990.

_____. Decreto Municipal nº 33.892, de 16 de dezembro de 1993. São Paulo, 1993.

TERESINA (Cidade). **Lei Orgânica Municipal de Teresina**. 1990. Teresina, 1990.

_____. Lei nº 2.900 de 14 de abril de 2000. Teresina, 2000. Disponível em: Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Teresina. Acesso em: abr./2012

_____. Lei nº 3.058 de 19 de dezembro de 2001.Teresina, 2001. Fo Disponível em: Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Teresina. Acesso em: abr./2012.

_____. Lei nº 3.615 de 9 de março de 2007.Teresina, 2007. Disponível em: Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Teresina. Acesso em: abr./2012.

VITÓRIA (Cidade). Lei n. 1.376, de 12 de fevereiro de 1965. Vitória, 1965. Disponível em: <http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/1965/L1376.PDF>

_____. Lei nº 1.718, de 31 de janeiro de 1967. Vitória, 1967. Disponível em: <http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/1967/L1718.PDF>. Acesso em: abr./2012.

_____. **Lei Orgânica Municipal de Vitória**. 1990. Vitória, 1990.

_____. Lei nº 4.746, de 27 de julho de 1998. Vitória, 1998. Disponível em: <http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/1998/L4746.PDF>. Acesso em: abr./2012.

_____. Lei nº 4.747, de 27 de julho de 1998. Vitória, 1998. Disponível em: <http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/1998/L4747.PDF>. Acesso em: abr./2012.

_____. Lei nº 7.124 de 14 de novembro de 2007. Vitória, 2007. Disponível em: <http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/2007/L7124.PDF>. Acesso em: abr./2012.

Apêndice I

Universidade Federal de Goiás
Faculdade de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação

Senhor (a):_____

Presidente do Conselho Municipal de Educação de _____

Sou aluno do Programa de Pós-Graduação em Educação/**Doutorado** da Universidade Federal de Goiás (UFG), estudando e pesquisando sobre o **Federalismo e Organização da Educação Municipal no Brasil: os conselhos municipais de educação (CMEs)**, sob a orientação do prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral.

A pesquisa procura identificar, analisar e compreender os conflitos e as contradições do processo político de institucionalização dos CMEs das capitais brasileiras como um espaço de interlocução política entre o Estado e a sociedade civil, com um recorte na Região Centro-Oeste.

Estou numa etapa da pesquisa que é de caráter documental, e visa realizar levantamento das leis e normas relativas aos CMEs das 26 Capitais da Federação.

Os documentos coletados serão identificados e catalogados em fichas resumo conforme a pertinência do seu conteúdo, para que se possa traçar o perfil dos CMEs das capitais e, compreender o contexto histórico e político, assim como o processo de concepção do CME adotado pelos diversos sistemas municipais de ensino.

Sendo assim, conto sua valorosa contribuição, no sentido de enviar por meio eletrônico (e-mail) ou pelos correios conforme endereços abaixo, todas as leis e normas referentes ao CME deste município, desde a criação até possíveis modificações ocorridas ao longo de sua trajetória, inclusive a Lei que Institui o Sistema Municipal de Ensino.

Os documentos solicitados serão trabalhados de modo a preservar a identidade do informante, sendo usadas para o fim exclusivo desta pesquisa.

Agradeço a atenção de V.Sª. e aguardo as informações.

Atenciosamente,

Paulo Eduardo dos Santos

pauloeduardo_santos@hotmail.com

Apêndice II

Questionário para Conselheiros Municipais de Educação

PROJETO: Federalismo, organização da educação municipal no Brasil: os conselhos municipais de educação.

DOUTORANDO: Paulo Eduardo dos Santos

ORIENTADOR: Professor Dr. Nelson Cardoso Amaral.

Prezado(a) Conselheiro(a),

Este questionário é um instrumento de coleta de informações para uma pesquisa de doutorado que tem como objetivo de estudar os Conselhos Municipais de Educação (CME) das capitais dos Estados da Região Centro-Oeste. Sua participação é valiosa e poderá contribuir para aprimorar os Conselhos Municipais de Educação. Os resultados dessa pesquisa serão entregues a você oportunamente.

Agradecemos pela participação.

O preenchimento e entrega do questionário significa que você autoriza a utilização das informações contidas em suas respostas nesta pesquisa. Esclarecemos que a sua identidade será mantida em sigilo, bem como quaisquer informações que possam propiciar a sua identificação.

1. Conselho Municipal de Educação de:_____

2. Segmento Representativo da Sociedade:_____

3. Gênero:

( ) feminino;

( ) masculino.

4. Idade:

( ) até 20 anos;

( ) 21 a 30 anos;

( ) 31 a 40 anos;

( ) 41 a 50 anos;

( ) acima de 50 anos.

5. Escolaridade:

( ) Ensino fundamental incompleto;

( ) Ensino fundamental completo;

( ) Ensino médio incompleto;

( ) Ensino médio completo;

( ) Ensino superior incompleto;

( ) Ensino superior completo. Graduação: _____

( ) Especialista;

( ) Mestre;

( ) Doutor.

6. Está filiado em algum Partido Político: ( ) sim ( ) não.

7. Está filiado em algum Sindicato de Classe: ( ) sim ( ) não.

8. Você participa de alguma organização não governamental: ( ) sim ( ) não.

9. Você participa de algum movimento social: ( ) sim ( ) não.

10. Você já foi conselheiro do CME em outra época: ( ) sim ( ) não. Representando que segmento? _____.

11. Você já foi conselheiro em outro(s) Conselho(s) Social: ( ) sim ( ) não. Qual(is)_____.Representando que segmento?_____.

12. Atualmente você é conselheiro de algum(s) outro(s) Conselho(s) Sociais: ( ) sim ( ) não. Qual (is)?_____.

13. Atualmente você é Conselheiro Municipal de Educação:

( ) indicado pelo(a): _____.

( ) eleito pelo(a):_____.

( ) escolhido pelo(a):_____.

( ) outras formas:_____.

14. Você recebe alguma compensação financeira como ajuda de custo, gratificação ou pagamento de jeton para desempenhar suas funções no CME?

( ) Sim ( ) Não

15. Quais deveriam ser as principais finalidades do CME? (Assinale quantos itens forem necessárias)

( ) assessorar no desenvolvimento da política educacional;

( ) normatizar, orientar, supervisionar o processo de desenvolvimento da educação no Município, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação;

( ) assegurar aos segmentos representativos da sociedade a participação na definição e no acompanhamento da execução das políticas públicas para a educação do município;

( ) deliberar sobre políticas, planos e programas referentes à política públicas para a educação do município;

( ) interpretar a legislação do ensino;

( ) avaliar a qualidade do ensino das instituições de ensino;

( ) Outras:_____.

16. Dentre as possíveis funções que um CME deveria desempenhar, escolha 3 (três) e numere-as de 1 a 3 em ordem de importância, sendo 3 a mais importante e 1 a menos importante.

( ) acompanhamento e Controle Social;

( ) assessoramento Superior da Secretaria de Educação;

( ) avaliativo;

( ) consultivo;

( ) deliberativo;

( ) fiscalizador;

( ) mobilizador;

( ) normativo;

( ) propositivo;

( ) Há outras funções que você gostaria de explicitar?_____.

17. Dentre as possíveis atribuições e/ou competências que um CME poderia desempenhar, escolha 5 (cinco) e numere-as de 1 a 5 em ordem de importância, sendo 5 a mais importante e 1 a menos importante.

Viabilizar espaços de participação de segmentos representativos da sociedade que não possuem assento no conselho.	
Dar oportunidade à sociedade de participar de discussões sobre as políticas públicas de educação.	
Emitir parecer sobre assunto educacional quando solicitado pelo Poder Executivo, Legislativo e pela Sociedade Civil Organizada e/ou qualquer Cidadão.	
Elaborar normas complementares para o Sistema Municipal de Ensino.	
Exercer o acompanhamento e o controle social do Plano Municipal de Educação.	
Deliberar sobre o credenciamento de instituições de ensino públicas e privadas e autorização de cursos.	
Deliberar sobre o seu regimento.	
Zelar pelo cumprimento das normas educacionais.	
Articular e manter intercâmbio com outros Sistemas de Ensino, especialmente com os conselhos de educação, com vista a estabelecer o regime de colaboração.	
Articular e manter intercâmbio com outros Conselhos Sociais como: Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, Alimentação Escolar e Tutelar.	
Mobilizar a sociedade civil para debater sobre as políticas públicas educacionais.	
Participar das definições e propor medidas que visem a expansão e melhoria dos sistemas municipais de ensino.	
Exercer o acompanhamento e o controle social da aplicação dos recursos públicos destinados à educação municipal.	
Subsidiar os segmentos representativos da sociedade quanto aos critérios e formas da escolha dos conselheiros.	
Promover capacitação dos Conselheiros Municipais de Educação.	
Assessorar o Secretário Municipal de Educação.	
Acompanhar os dados da matrícula da população em idade escolar, o censo anual escolar.	
Opinar, previamente, quanto à execução de planos, programas, projetos e experiências pedagógicas na área da educação municipal.	

18. Quais os fatores abaixo que dificultam a atuação do CME? (Assinale quantos itens forem necessários):

( ) interesses corporativos dos segmentos representativos da sociedade sobrepõem aos interesses do CME;

( ) falta de conhecimento técnico-pedagógico dos conselheiros;

( ) precarização das condições de trabalhos no CME;

( ) falta de formação política dos conselheiros;

( ) dependência do CME ao Poder Executivo;

( ) inadequação do perfil dos conselheiros para as funções a ser desempenhadas;

( ) segmentos representativos da sociedade que compõem o CME não representa os interesses da sociedade;

( ) falta definição de uma agenda política;

( ) falta de organização dos segmentos representativo da sociedade;

( ) não há interesse por parte das segmentos representativos da sociedade;

( ) falta de apoio do Poder Executivo;

( ) falta de interesse por parte dos conselheiros;

( ) outros:_____.

19. Você identifica na atuação do Conselho Municipal de Educação ações que provocaram uma maior participação social na implementação de programas e projetos na educação municipal (ou das políticas de educação no município)?

( ) Sim ( ) Não. Cite um exemplo:_____

20. Em que momento pessoas da sociedade que NÃO são membros do CME tem a oportunidade de participar de suas deliberações?

( ) no início do processo de discussão da temática;

( ) durante o processo de deliberação do CME;

( ) não há a prática dessa participação no CME.

21. O CME promove discussão com os segmentos representativos da sociedade sobre:

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB): ( ) Sim ( ) Não

Prova Brasil e Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB): ( ) Sim ( ) Não

Financiamento de Educação: ( ) Sim ( ) Não

Plano Nacional de Educação (PNE): ( ) Sim ( ) Não

Plano Municipal de Educação (PME): ( ) Sim ( ) Não

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Profissional da Educação (FUNDEB): ( ) Sim ( ) Não

Democratização da educação: ( ) Sim ( ) Não

22. Em relação à elaboração do Plano Municipal de Educação (PME), qual foi o envolvimento do CME:

( ) total (participou de todas as etapas de discussão e elaboração do PME);

( ) parcial (participou de algumas das etapas de discussão e elaboração do PME);

( ) nenhum (não participou das etapas de discussão e elaboração do PME).

( ) Não sei informar.

23. Diante da elaboração de um novo Plano Municipal de Educação (PME) o CME deveria: (Assinale quantos itens forem necessários)

( ) coordenar as discussões e elaboração do novo PME;

( ) promover as discussões com os segmentos representativos da sociedade que compõem o CME;

( ) participar das discussões e elaboração do PME;

( ) coordenar em conjunto com a Secretaria de Educação as discussões e elaboração do novo PME;

( ) articular com o Legislativo audiências públicas para promover discussão sobre o PME;

( ) promover audiências públicas ou outras forma de discutir com a sociedade sobre os objetivos e as metas do PME.

24. Depois de deliberar sobre assuntos de sua competência, o CME informa a sociedade: (Assinale quantos itens forem necessários)

( ) por meio de publicação das Resoluções;

( ) por meio da mídia eletrônica;

( ) por meio de audiência pública;

( ) outras:_____.

25. O CME promove alguma chamada pública, informando a sociedade sobre o processo de escolha de novos conselheiros?

( ) Sim;

( ) Não;

( ) Não sei informar.

26. Houve alguma orientação por parte do CME visando subsidiar os segmentos representativos da sociedade quanto aos critérios e formas da escolha dos conselheiros?

( ) Sim;

( ) Não;

( ) Não sei informar.

27. Nas reuniões do CME, os conselheiros têm oportunidade de: (Assinale quantos itens forem necessários).

( ) opinar sobre questões relativas a sua competência;

( ) ter acesso às informações relativas aos financiamento da educação no município;

( ) apresentar novas temáticas (pautas) para discussão no plenário;

( ) acessar as informações relativas às políticas de governo;

( ) sugerir medidas de melhoria da qualidade da educação no município.

28. Como você avalia o seu envolvimento no CME?

( ) Totalmente envolvido;

( ) Parcialmente envolvido;

( ) Não me envolvo.

29. Como você avalia o envolvimento dos conselheiros nas temáticas educacionais que são apresentadas para o CME? Em geral os conselheiros são:

( ) totalmente envolvidos;

( ) parcialmente envolvidos;

( ) não se envolvem.

30. O segmento representativo da sociedade ao qual pertence, promove momento de entrosamento e aproximação do conselheiro com o seus pares para subsidiar sua atuação no Conselho?

( ) sempre;

( ) às vezes;

( ) nunca.

31. Os segmentos representativos da sociedade que compõem atualmente o CME representam a sociedade civil organizada no município?

( ) totalmente;

( ) parcialmente;

( ) não representam a sociedade;

( ) não sabe opinar.

32. Quais segmentos representativos da sociedade deveriam compor o CME, além dos atuais?_____

33. Assinale três itens abaixo, que representariam os critérios que deveriam orientar a escolha dos conselheiros municipais de educação:

( ) competência técnico-pedagógica;

( ) conhecimento sobre legislações educacionais;

( ) experiência com outros Conselhos;

( ) disponibilidade para exercer a função de conselheiro;

( ) conhecimento na área pedagógica;

( ) ser professor;

( ) filiado em alguma agremiação partidária;

( ) residir no município;

( ) idoneidade;

( ) experiência na área educacional;

( ) outros. Quais?_____.

34. Assinale SIM ou NÃO para os itens que segue:

	SIM	**NÃO**
Os conselheiros ao iniciarem suas atividades, são informados sobre o papel do CME, as competências, bem como a abrangência do SME?		
As entidades representativas apoiam e se comprometem com os encaminhamentos dados pelo CME?		
O CME deve definir critérios para que todos os segmentos representativos da sociedade possam indicar seus conselheiros?		
O CME promove discussão sobre as políticas públicas de educação do município entre os conselheiros?		
A atuação e a gestão do CME induzem a novas práticas democráticas do sistema municipal de ensino?		
O CME promove capacitação dos conselheiros municipais de educação?		
A sua indicação para o CME foi precedida de algum tipo de mobilização ou de discussão preparatória para o exercício da função?		
O CME promove audiência pública com diversos segmentos representativos da sociedade sobre as políticas públicas de educação do município?		

Há ações articuladas entre o CME com os demais conselhos que atuam no âmbito da educação no município?		

35. O CME convoca audiências públicas para discutir temas que fazem parte de suas competências, antes de deliberar sobre eles?

( ) sempre;

( ) às vezes;

( ) raramente;

( ) nunca.

36. Quais os fatores abaixo que estimulam a participação dos conselheiros municipais de educação? Assinale quantos itens forem necessários.

( ) condições de trabalho;

( ) capacitação para o exercício da função de conselheiro;

( ) acesso as informações que subsidie a tomada de decisão;

( ) autonomia deliberativa do CME;

( ) conhecimento técnico-pedagógico para atuar na função;

( ) apoio financeiro (ajuda de custo, gratificação ou pagamento de jeton);

( ) oportunidade de participar das discussões sobre políticas públicas educacionais no município;

( ) disponibilidade de tempo por parte do conselheiro;

( ) apoio do segmento representativo da sociedade;

( ) apoio da equipe técnica-pedagógico.

37. Os fatores assinalados na questão anterior se efetivam no CME onde você é conselheiro?

( ) se efetivam totalmente;

( ) se efetivam parcialmente. Cite somente os fatores que não se efetivam:_____.

( ) não se efetivam.

38. Como você avalia a relação do CME com o Conselho Estadual de Educação?

( ) atuam de forma integrada e compartilhada;

( ) concorrem entre si;

( ) subordinação;

( ) autonomia;

( ) não há ações articuladora entre os conselhos.

39. Como você caracteriza a relação do Conselho Municipal de Educação com a Secretaria Municipal de Educação? (Pode ser marcada mais de uma opção).

( ) autonomia;

( ) subordinação;

( ) concorrentes entre si;

( ) articulação e integração

( ) sem articulação e integração

( ) outra situação – qual? _____

40. O que representa a homologação dos atos deliberativos do CME pelo Secretário Municipal de Educação:

( ) maior integração entre os organismos do Sistema Municipal de Ensino;

( ) maior controle da Secretaria Municipal de Educação sobre os atos do CME;

( ) Não sei informar.

( ) Outras: _____

41. Nos últimos anos as pesquisas acadêmicas revelam que os CME, de modo geral, vêm atuando preferencialmente no campo técnico-pedagógico (burocrática) em detrimento do campo democrático da participação política. Esta conclusão é verdadeira para o CME que você participa?

( ) Sim;

( ) Não.

42. Como você avalia a atuação do Conselho Municipal de Educação frente às políticas de educação desenvolvida no município?

_____
_____
_____
_____.

Data: ____/_____/ 2013.

Obrigada pela participação!

Paulo Eduardo dos Santos
PPGE/FE/UFG

Apêndice III

Formas de pagamentos de jeton, gratificação, ajuda de custo

Capitais	Orientação legal
Aracaju	LEI nº 2.278 de 18 de julho de 1995, art. 9º § 1º O Presidente do Conselho, além do direito à "jeton" de presença, fará jus, a título de representação, à percepção mensal de uma gratificação equivalente a 05 (cinco) vezes o valor de Referência fixado para o Estado de Sergipe. § 2º Quando no exercício da Presidência, o Vice-Presidente receberá, além do "jeton" de presença, a gratificação de que trata o § 1º deste artigo, proporcional ao tempo de substituição (ARACAJU, 1995).
Campo Grande	Decreto nº 10.322, de 7 de janeiro de 2008, **Art. 2º** O valor do jeton, conforme classificação estabelecida no art.5º da Lei n.3.577, de 26 de novembro de 1998, será calculado por reunião, com base no valor de vencimento da classe A da referência 14, da Tabela de Vencimento dos Servidores do Poder Executivo, mediante aplicação dos seguintes índices. **I** – dez por cento e quinze por cento, respectivamente, pela presença em reunião ordinária ou extraordinária, para os membros dos órgãos de 1º e 2º Grupos; **II** – cinco por cento e oito por cento, respectivamente, pela presença em reunião ordinária ou extraordinária, para membros de órgão de 3º Grupo; **III –** 6% (seis por cento) por membros de comissão de sindicância ou processo administrativo por processo que atuar, no limite de cinco processo mensais. Parágrafo único – A gratificação do Presidente, dos órgãos referidos nos incisos I e II deste artigo, será acrescida de 10%(dez por cento), além dos índices fixados para os demais membros integrantes do colegiado.
Goiânia	Decreto nº 873, de 21 de março de 2003, art. 9º A função de conselheiro será considerada de relevante interesse público, tendo seu exercício prioridade sobre o de qualquer outro cargo da Administração do Município de que seja ocupante. § 1º *Os conselheiros receberão, por sessão*, com duração de 2 horas, a que comparecerem, inclusive de Comissões, *uma gratificação de valor correspondente a R$ 60,00 (sessenta reais)*, limitando-se o número de sessões no máximo de 12 (doze) por mês. § 2º O valor da gratificação referida no § 1º será reajustado na mesma data em que forem reajustados os vencimentos dos funcionários da Educação do Município de Goiânia (GOIÂNIA, 2003).
Maceió	Lei nº 5.622 de 24 de julho de 2007, art. 10 § 2º - Aos conselheiros presentes às reuniões ordinárias e extraordinárias, de Conselho Pleno e Comissões, caberá o valor de R$ 132,82, para ajuda de custo com as despesas de transporte, alimentação e comunicação, por sessão, sendo computadas, para fins de remuneração, apenas uma por dia e o máximo de quatro reuniões mensais (MACEIÓ, 2007).
Porto Velho	Lei Complementar nº 137 de 27 de dezembro de 2001, art. 16. Aos Conselheiros, inclusive ao Presidente do CME, será concedido, por reunião que participarem, do Plenário ou Câmara, pagamento correspondente a dois quintos do vencimento inicial do cargo de professor em licenciatura plena (PORTO VELHO, 2001).
Rio de Janeiro	Decreto nº 16.597 de 15 de abril de 1998, art. 16 - Os conselheiros farão jus, por sessão a que comparecerem, a um jeton equivalente ao valor de R$ 206,80 (duzentos e seis reais e oitenta centavos), o qual será reajustado no mesmo índice e na mesma época do reajuste geral de vencimentos dos servidores municipais, cabendo ao presidente e ao vice-presidente um acréscimo de 20% e 10%, respectivamente, limitado o número de sessões remuneradas a 4 (quatro) mensais (RIO DE JANEIRO, 1998).
São Paulo	Decreto Municipal nº 34.441, de 18 de agosto de 1994, art. 11, Os Conselheiros receberão, por sessão a que comparecerem, inclusive de Câmaras e Comissões, até o limite de 8 (oito) mensais, gratificação no valor de 4 % (quatro por cento) do padrão DA - 15 (SÃO PAULO, 1994).

Apêndice IV

Resoluções normativas elaboradas pelos CME de Campo Grande

Deliberação CME/MS n. 13, de 23 de julho de 2002 Estabelece normas para elaboração de Regimento Escolar das Instituições Integrantes do Sistema Municipal de Ensino. *DIOGRANDE n. 1.115, de 25/7/2002*

Deliberação CME/MS n. 76, de 5 de dezembro de 2002 Estabelece normas para assegurar o direito de recurso e pedidos de reconsideração das decisões do Conselho Municipal de Educação de Campo Grande, MS. *DIOGRANDE n. 1.230, de 9/1/2003*

Deliberação CME/MS n. 77, de 5 de dezembro de 2002 Dispõe sobre a educação de alunos que apresentam necessidades educacionais especiais, na Educação Básica, em todas as suas etapas e modalidades do Sistema Municipal de Ensino. *DIOGRANDE n. 1.230, de 9/1/2003*

Deliberação CME/MS n. 78, de 5 de dezembro de 2002 Estabelece procedimentos para as atividades de inspeção escolar nas instituições do Sistema Municipal de Ensino. *DIOGRANDE n. 1.230, de 9/1/2003*

Deliberação CME/MS n. 357, de 9 de dezembro de 2004 Aprova o regulamento das Sessões Plenárias e das Câmaras do Conselho Municipal de Educação de Campo Grande, MS. *DIOGRANDE n. 1.711, de 16/12/2004*

Deliberação CME/MS n. 403, de 2 de setembro de 2005 Dispõe sobre a oferta do Ensino Religioso no Ensino Fundamental para as instituições municipais de ensino, do Sistema Municipal de Ensino de Campo Grande, MS. *DIOGRANDE n. 1.894, de 13/9/2005*

Deliberação CME/MS n. 447, de 24 de novembro de 2005 Autoriza a matrícula dos menores, a partir dos seis anos de idade, no Ensino Fundamental. *DIOGRANDE n. 1.944, de 29/11/2005*

Deliberação CME/MS n. 475, de 19 de dezembro de 2005 Estabelece normas para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio nas instituições de ensino do Sistema Municipal de Ensino de Campo Grande, MS. *DIOGRANDE n. 1.961, de 22/12/2005*

Deliberação CME/MS n. 494, de 11 de maio de 2006 Estabelece normas para regularização de vida escolar e convalidação de estudos no Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências. *DIOGRANDE n. 2.059, de 18/5/2006*

Deliberação CME/MS n. 632, de 10 de maio de 2007 Dispõe sobre prazo para credenciamento e autorização de funcionamento dos Centros de Educação Infantil municipalizados em 2007. *DIOGRANDE n. 2.300, de 16/5/2007*

Deliberação CME/MS n. 778, de 4 de setembro de 2008 Dispõe sobre o credenciamento e a autorização de funcionamento do Ensino Fundamental e/ou Médio das instituições do Sistema Municipal de Ensino de Campo Grande e dá outras providências. *DIOGRANDE n. 2.622, de 11/9/2008*

Deliberação CME/MS n. 779, de 4 de setembro de 2008 Revoga a Deliberação CME/MS N. 621, de 8 de fevereiro de 2007, que aprova alteração de dispositivos do Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Campo Grande, MS. *DIOGRANDE n. 2.622, de 11/9/2008*

Deliberação CME/MS n. 780, de 4 de setembro de 2008 Dispõe sobre a inclusão de disciplinas nos currículos do Ensino Médio das instituições do Sistema Municipal de Ensino de Campo Grande, MS. *DIOGRANDE n. 2.622, de 11/9/2008*

Deliberação CME/MS n. 958, de 10 de setembro de 2009 Altera dispositivos da Deliberação CME/MS N. 191/2003, que fixa normas para autorização de funcionamento de cursos de Educação de Jovens e Adultos e exames supletivos nas instituições do Sistema Municipal de Ensino de Campo Grande, MS. *DIOGRANDE n. 2.868, de 11/9/2009*

Deliberação CME/MS n. 960, de 10 de setembro de 2009 Dispõe sobre organização, credenciamento e autorização de funcionamento da Educação Básica nas escolas do campo no Sistema Municipal de Ensino de Campo Grande, MS. (revogados os artigos 8º e 11 pela Deliberação CME/MS N.1.279, de 4 de novembro de 2011) *DIOGRANDE n. 2.875, de 22/9/2009*

Deliberação CME/MS n. 1.002, de 12 de novembro de 2009 Altera dispositivos da Deliberação CME/MS N. 191/2003, que fixa normas para autorização de funcionamento de

Cursos de Educação de Jovens e Adultos e exames supletivos nas instituições do Sistema Municipal de Ensino de Campo Grande, MS. *DIOGRANDE n. 2.911, de 16/11/2009*
Deliberação CME/MS n. 1.142, de 4 de novembro de 2010 Dispõe sobre o atendimento educacional especializado na Educação Básica, na modalidade da Educação Especial do Sistema Municipal de Ensino de Campo Grande, MS. *DIOGRANDE n. 2.955, de 20/1/2010*
Deliberação CME/MS n. 1.159, de 3 de dezembro de 2010 Dispõe sobre o ingresso de alunos no ensino fundamental do Sistema Municipal de Ensino de Campo Grande, MS. *DIOGRANDE n. 3.172, de 13/12/2010*
Deliberação CME/MS n. 1.203, de 7 de abril de 2011 Dispõe sobre a organização, o credenciamento e a autorização de funcionamento da educação infantil do Sistema Municipal de Ensino de Campo Grande, MS e dá outras providências. *DIOGRANDE n. 3.276, de 13/5/2011*
Deliberação CME/MS n. 1.279, de 4 de novembro de 2011 Define diretrizes para matrícula na educação infantil, nas instituições do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências. *DIOGRANDE n. 3.397, de 17/11/2011*
Fonte: quadro elaborado com base em documentos legais referentes aos CME de Campo Grande.

Apêndice V

Resoluções normativas elaboradas pelos CME de Cuiabá

Resolução Normativa n. 001/2012/CME/Cuiabá.
Fixa normas para oferta da Educação de Jovens e Adultos no Sistema Municipal de Ensino de Cuiabá, MT.
Resolução Normativa n. 002/2012/CME/Cuiabá.
Fixa normas para credenciamento de Instituições de educação do Sistema Municipal de Ensino de Cuiabá, MT.
Resolução Normativa n. 003/2012/CME/Cuiabá.
Fixa normas especificas para oferta da educação infantil no Sistema Municipal de Ensino de Cuiabá e dá outras providencias.
Resolução Normativa n. 004/2012/CME/Cuiabá.
Normas Gerais para autorização e renovação da Educação e do Ensino em suas fases, etapas e modalidades, para oferta no Sistema Municipal de Ensino de Cuiabá, MT.
Resolução Normativa n. 005/2012/CME/Cuiabá.
Fixa as Diretrizes e Normas para a oferta da Educação Básica do Campo no Sistema Municipal de Ensino de Cuiabá.
Resolução Normativa n. 006/2012/CME/Cuiabá.
Fixa normas para a Gestão de Arquivamento de Documentação Escolar nos estabelecimentos do Sistema Municipal de Ensino de Cuiabá, MT.
Resolução Normativa n. 007/2012/CME/Cuiabá.
Institui a Operacionalização das Diretrizes Curriculares para a Educação das Relações Etnicorraciais e para o Ensino da História e Cultura africana, Afro-brasileira e Indígena para o Sistema Municipal de Ensino em Cuiabá, MT.
Resolução Normativa n. 008/2012/CME/Cuiabá.
Fixa normas especificas para a Educação Especial na Educação Infantil e Ensino fundamental do Sistema Municipal de Ensino de Cuiabá, MT.
Fonte: quadro elaborado com base em documentos legais referentes aos CME de Cuiabá.

Apêndice VI

Resoluções normativas elaboradas pelos CME de Goiânia

Resolução CME n. 001, de 16 de dezembro de 1998. Define padrões e normas sobre

Classificação e Reclassificação de alunos do Ensino Fundamental e Médio.
Resolução CME n. 011, de 13 de janeiro de 1999. Estabelece Normas para o Exercício da Função de Inspetor Escolar no Sistema Municipal de Ensino.
Resolução CME n. 002, de 13 de janeiro de 1999. Define a organização da Educação Básica no Ensino Fundamental e dá outras providências.
Resolução CME n. 003, de 13 de janeiro de 1999. Dispõe sobre avaliação da aprendizagem, duração do ano letivo na Educação Básica e dá outras providências.
Resolução CME n. 006, de 13 de janeiro de 1999. Dispõe sobre estudos de Recuperação no Ensino Fundamental das Unidades Escolares jurisdicionadas ao Sistema Municipal de Ensino.
Resolução CME n. 008, de 13 de janeiro de l999. Estabelece normas sobre Verificação Prévia para Autorização de Funcionamento das Instituições jurisdicionadas ao Sistema Municipal de Ensino, que oferecem o Ensino Fundamental.
Resolução CME n. 013, de 10 de fevereiro de 1999. Estabelece normas para Autorização de Funcionamento de unidades escolares do Sistema Municipal de Ensino, que oferecem o Ensino Fundamental e dá outras providências.
Resolução CME n. 014, de 23 de agosto de 1999. Fixa Normas para Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino.
Resolução CME n. 088 de 20 de agosto de 2003. Estabelece normas para Cadastramento, Autorização de Funcionamento, Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento das instituições de Educação Infantil, mantidas pelo Poder Público Municipal e das instituições privadas, jurisdicionadas ao Sistema Municipal de Educação e dá outras providências.
Resolução CME n. 194, de 29 de outubro de 2007. Estabelece normas para Credenciamento, Autorização de Funcionamento, Reconhecimento, Renovação de Reconhecimento e Supervisão das instituições de Educação Infantil, mantidas pelo Poder Público Municipal e das instituições privadas, no âmbito do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.
Resolução CME n. 110, de 8 de junho de 2009. Estabelece a idade mínima para o ingresso da criança no Ensino Fundamental e dá outras providências.
Resolução CME n. 177, de 14 de outubro de 2009. Estabelece critérios para a oferta de Ensino Religioso nas Escolas da Rede Municipal de Ensino e dá outras providências.
Fonte: quadro elaborado com base em documentos legais referentes aos CME de Goiânia.