

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

EDSON FERREIRA ALVES

CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO EM GOIÁS:
historicidade, movimentos e possibilidades

Goiânia
2011

EDSON FERREIRA ALVES

**CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO EM GOIÁS:
historicidade, movimentos e possibilidades**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação/Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, como quesito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de Concentração: Educação

Linha de Pesquisa: Estado e Políticas Educacionais

Orientadora: Profa. Dra. Miriam Fábria Alves

Fomento: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (Fapeg)

Goiânia
2011

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação na (CIP)

Alves, Edson Ferreira.
A477c Conselhos Municipais de Educação em Goiás
[manuscrito] : historicidade, movimentos e possibilidades /
Edson Ferreira Alves. - 2011.
209 f. : il., tabs.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Miriam Fábila Alves
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás,
Faculdade de Educação, 2011.

Bibliografia.

Inclui lista de quadros, abreviaturas, siglas e tabelas.

Apêndices.

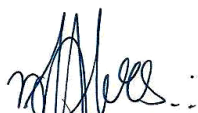
1. Conselho Municipal de Educação 2. Goiás 3.
Município 4. Política Educacional 5. Participação I. Título.

CDD: 370.903

EDSON FERREIRA ALVES

**CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO EM GOIÁS:
historicidade, movimentos e possibilidades**

Dissertação defendida no Curso de Mestrado em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, para a obtenção do grau de Mestre, aprovada em 24 de junho de 2011, pela Banca Examinadora constituída pelos docentes:



Prof.ª Dr.ª Miriam Fábila Alves - UFG
Presidente da Banca



Prof. Dr. Cleiton de Oliveira – Unimep/SP



Prof. Dr. Luiz Fernandes Dourado – UFG

A meus familiares, meus amigos e amigas, colegas de profissão e a todos/as que acreditam nas possibilidades como incentivo para prosseguir.

AGRADECIMENTOS

À professora Miriam Fábila Alves, que aceitou o desafio da orientação acadêmica e muito contribuiu para sua realização e conclusão desta pesquisa.

Aos professores Cleiton de Oliveira, Luiz Fernandes Dourado e Walderês Nunes Loureiro pelas contribuições nos processos de qualificação e defesa.

Aos/Às professores/as ministrantes das disciplinas cursadas no Programa: Andréia Ferreira da Silva, Ivone Garcia Barbosa, Jadir de Moraes Pessoa, João Ferreira de Oliveira, Maria Margarida Machado, Marília Fonseca, Ruth Catarina C. R. de Souza, Solange Martins Magalhães. Aos/Às demais professores/as, funcionários/as e colegas do PPGE/FE/UFG.

Institucionalmente, agradeço à SEE/Governo de Goiás/SRE e à SMED/Prefeitura Municipal de São Luís de M. Belos pela concessão da Licença para Aprimoramento Profissional.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (Fapeg) pelo fomento deste trabalho.

Agradeço aos Conselhos Municipais de Educação e às Secretarias Municipais de Educação de Anicuns, Nazário, Santa Bárbara de Goiás e São Luís de Montes Belos, na figura dos/as secretários/as e conselheiros/as municipais de educação entrevistados, pela disponibilidade, generosidade e acolhida que fizeram possível a realização desta pesquisa.

Ao Conselho Municipal de Educação de Goiânia e à Uncme/Seção Goiás.

Aos/Às companheiros/as educadores/as do Colégio Estadual São Sebastião e da Rede Municipal de Ensino de SLMBelos, em particular a Escola Municipal Francisco Antônio dos Santos, e do Grupo de Teatro Municipal STAR, pelo incentivo e alegrias compartilhadas.

Especialmente, agradeço aos meus familiares, aos/às companheiros/as de jornada, aos/às meus/minhas amigos/as que comigo estiveram em cada momento de aprendizagens, de angústias e de sucesso. Opto por não citar-lhes os nomes por considerar muito mais significativas as vibrações de pensamento como prova ilimitada de carinho e gratidão.

O erro do intelectual consiste em acreditar que se possa saber sem compreender e, principalmente, sem sentir e estar apaixonado (não só pelo saber em si, mas também pelo objeto do saber), isto é, em acreditar que o intelectual possa ser um intelectual (e não um mero pedante) mesmo quando distinto e destacado do povo-nação, ou seja, sem sentir as paixões elementares do povo, compreendendo-as e, assim, explicando-as e justificando-as em determinada situação histórica, bem como relacionando-as dialeticamente às leis da história sem essa paixão, isto é, sem esta conexão sentimental entre intelectuais e povo-nação. Na ausência deste nexos, as relações do intelectual com o povo-nação são, ou se reduzem, a relações de natureza puramente burocrática e formal; os intelectuais se tornam uma casta ou um sacerdócio (o chamado centralismo orgânico). (GRAMSCI, 1978, p. 139).

RESUMO

ALVES, Edson Ferreira. *Conselhos Municipais de Educação em Goiás: historicidade, movimentos e possibilidades*. 209f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.

Este trabalho vinculado à linha de pesquisa *Estado e Políticas Educacionais* constitui-se num estudo de caso múltiplo via abordagem qualitativa que tem como objeto os Conselhos Municipais de Educação (CMEs) dos municípios de Anicuns, Nazário, Santa Bárbara de Goiás e São Luís de Montes Belos, localizados na Microrregião de Anicuns, interior do estado de Goiás, e percorrendo o recorte temporal de 1997 a 2010. Objetiva a partir das categorias gerais *historicidade, movimentos e possibilidades*, apresentar, analisar e provocar reflexões sobre a criação, funcionamento e institucionalização de tais colegiados na perspectiva de que configuram, segundo os preceitos da Constituição Federal de 1988, como órgãos de Estado. Especificamente, objetiva (i) conhecer a história da instituição dos CMEs dos municípios-campo destacando a composição, organização, funções, atribuições e formas/condições de funcionamento; (ii) identificar e estabelecer elos quanto à história, estrutura e funcionamento dos CMEs dos municípios-campo, levantando particularidades e semelhanças; e (iii) propiciar reflexões quanto ao funcionamento do colegiado enquanto espaço público de debates e confronto de interesses entre sociedade civil e sociedade política. Justifica-se pela ampliação do número de municípios que criam seus conselhos, conduzindo à necessidade de investigar como tais aparelhos têm atuado frente às relações, conflitos, interesses e consensos na definição das políticas educacionais locais pelo Estado: sociedade civil + sociedade política. Para apreensão e análise do objeto, a metodologia compreendeu as etapas de (i) revisão bibliográfica e pesquisa documental: nacional, estadual e local (leis, normas, regimentos, perfil dos municípios-campo, perfil dos conselhos, etc.); (ii) pesquisa de campo: questionários e entrevistas semiestruturadas; e (iii) pesquisa de referencial teórico, processamento, análise e síntese. Aponta para a criação dos colegiados inicialmente por estímulo da LDBEN nº 9.394/1996, seguida pelo Fundef/1996-7 e pela Lei Estadual nº 13.609/2000 que condicionou, entre outras exigências, a partilha dos recursos do Salário-Educação aos municípios que tivessem CMEs em funcionamento. A atuação dos conselhos em tela configura-se como órgãos de governo, prevalecendo práticas cartoriais e do contencioso educacional. Como dificuldades, aponta os limites da democracia representativa na relação entre conselheiros e segmentos; os limites da participação que se manifesta ora restrita, ora funcional, ora tutelada; para a falta de autonomia política e financeira dos colegiados; a supervalorização da *capacitação a priori* do sujeito como requisito para ser *bom* conselheiro municipal de educação; contradições entre as funções legais e as funções exercidas pelos CMEs; e a não criação dos Sistemas Municipais de Ensino (Nazário, Santa Bárbara de Goiás). Como possibilidades, a pesquisa apontou a existência do CME no município enquanto abertura de um espaço de participação social plural; a valorização da formação dos conselheiros pela participação (ampliação dos conhecimentos da sociedade civil, mesmo que num dado momento seja restrita, funcional ou tutelada); a compreensão e atuação técnico-pedagógica dos gestores educacionais; maior divulgação das políticas educacionais e de seus resultados; a criação do SME (Anicuns e São Luís de Montes Belos).

Palavras-chave: Conselho Municipal de Educação. Goiás. Município. Política educacional. Participação.

ABSTRACT

Alves, Edson Ferreira. *Municipal Councils of Education in Goiás: history, movements and possibilities*. 209f. Dissertation (Master's in Education) - Graduate Program in Education, School of Education, Federal University of Goiás, Goiania, 2011.

This work, linked to the research line State and Educational Politics, which constitutes a multiple case of studying via a qualitative approach that has as its object the Municipal Councils of Education (CMEs) from the municipalities of Anicuns, Nazario, Santa Barbara de Goiás and São Luis de Montes Belos, located in the state of Goiás, in the period from 1997 to 2010. Objectively, from the general categories history, movements and possibilities, present, analyze and provoke thoughts about the creation, functioning and institutionalization of such collegiate prospect in that shape, according to the precepts of the Constitution of 1988, as organs of state. Specifically, objective (i) knowing the history of the institution of CMEs municipal-field stressing the composition, organization, functions, powers and shapes / conditions of operation, (ii) identify and establish links with the history, structure and functioning of the CMEs municipalities and countries, raising peculiarities and similarities, and (iii) provide reflections on the workings of collegiate as public space for debate and conflict of interests between civil society and political society. To seize and analyze the object, the method where the steps of (i) a literature review and documentary research: national, state and local (laws, norms, rules, profiles of municipalities-field profile of board, etc.); (ii) field research, questionnaires and structured interviews; and (iii) theoretical research, processing, analysis and synthesis. Research indicates that the creation of boards has primarily by stimulating LDBEN nº 9.394/1996, followed by Fundef/1996-7 and the State Law nº 13.609/2000 that influenced, among other requirements, the resource sharing of Education salary to municipalities that had CMEs in operation. The work of the boards on display is configured as government agencies, notaries prevailing practices and educational litigation. As difficulty, this work points out the limits of representative democracy in the relationship between advisers and segments, the boundaries of participation that manifests itself sometimes restricted, sometimes functional, sometimes tutored, for lack of political and financial autonomy of the boards, the overvaluation of the training priori requirement of the subject as being good for the municipal council of education; contradictions between the statutory functions and duties performed by CMEs, and the non-creation of Municipal Systems Education (MSE) (Nazario, Santa Barbara de Goiás). As possibilities, the survey indicated the existence of the CME in the city while opening a space for social participation plural; the enhancement of training counselors for participation (expanding knowledge of civil society, even though at a given time is restricted, functional or ward) ; the performance understanding and technical-pedagogical educational managers, greater dissemination of educational policies and their results, the creation of the MSE (Anicuns and São Luis de Montes Belos).

Keywords: Municipal Council of Education. Goiás. Municipality. Educational politics. Participation.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Comparativo da concepção dos Conselhos Municipais de Educação	46
Quadro 2 - Panorama dos marcos legais dos Conselhos Municipais de Educação dos municípios-campo (1997 – 2010)	78
Quadro 3 – Caracterização da participação dos conselheiros municipais de educação	151

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Criação dos CMEs segundo número total de municípios cadastrados no Sicme no quadriênio 2004 – 2007	60
Tabela 2 - Situação de funcionamento dos CMEs segundo número total de municípios cadastrados no Sicme (2007)	61
Tabela 3 - CMEs que funcionam regularmente: cadastro anual (2004 a 2007), segundo o número total de municípios por localidade	63
Tabela 4 - Número de vagas e a distribuição percentual de representantes por segmentos – CMEs em funcionamento (2007)	64
Tabela 5 - Principais atribuições desenvolvidas pelos CMEs em 2007	67
Tabela 6 - Microrregião de Anicuns: número de habitantes, número de matrículas na RME (2010), ano de criação dos CMEs e situação de funcionamento em 2009	76
Tabela 7 - Número de matrículas na RME dos municípios que compõem a Microrregião de Anicuns (comparativo 1999, 2005 e 2010)	77
Tabela 8 – Número de alunos matriculados por Rede de Ensino em Anicuns/Ano (1997 – 2010)	80
Tabela 9 - Número de alunos matriculados na RME de Anicuns por ano e etapa/modalidade (1997 – 2010)	81
Tabela 10 - Ideb da RME de Anicuns: metas atingidas e projetadas (2005 – 2021)	81
Tabela 11 - Número de alunos matriculados por Rede de Ensino em Nazário/Ano (1997 – 2010)	91
Tabela 12 - Número de alunos matriculados na RME de Nazário por ano e etapa/modalidade (1997 – 2010)	91
Tabela 13 - Ideb da RME de Nazário: metas atingidas e projetadas (2005 – 2021)	92
Tabela 14 - Número de alunos por Rede de Ensino em Santa Bárbara de Goiás/Ano	100
Tabela 15 - Número de alunos matriculados na RME de Santa Bárbara de Goiás por ano e etapa/modalidade (1997 – 2009)	100
Tabela 16 - Desempenho da RME de Santa Bárbara de Goiás no Ideb e metas projetadas (2005 – 2021)	101
Tabela 17 - Número de alunos matriculados por Rede de Ensino em SLMBelos/Ano (1997 – 2010)	109
Tabela 18 - Número de alunos matriculados na RME de SLMBelos por ano e etapa/modalidade (1997 – 2010)	110
Tabela 19 - Desempenho da RME de SLMBelos no Ideb e metas projetadas (2005 – 2021)	112
Tabela 20 - Mandato, forma de indicação e representatividade nos CMEs (2010)	135
Tabela 21 - Funções previstas nas Leis de criação dos CMEs (2010)	140

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANC – Assembleia Nacional Constituinte

Anpae – Associação Nacional de Política e Administração da Educação

Anped – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

BDTD – Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações

CACS - Conselho de Acompanhamento e Controle Social

Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEE - Conselho Estadual de Educação

CEI – Centro de Educação Infantil

CF de 1988 - Constituição Federal de 1988

CFE - Conselho Federal de Educação

CMACS – Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social

CME - Conselho Municipal de Educação

CMEI - Centro Municipal de Educação Infantil

CNAS - Certidão Nacional de Assistência Social

CNE - Conselho Nacional de Educação

Conae – Conferência Nacional de Educação

EJA – Educação de Jovens e Adultos

Emater - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

FME - Fórum Municipal de Educação

FMMDE – Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

Fundef - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

Ibam – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

Ideb - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH-M - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

Inep - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDBEM - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Municipal

LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDO - Lei de Dotação Orçamentária

LOA - Lei do Orçamento Anual

MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC - Ministério da Educação

ONU - Organização das Nações Unidas

PAR - Plano de Ações Articuladas

PEE - Plano Estadual de Educação

PME - Plano Municipal de Educação

PMP - Plano Municipal Pedagógico

Pnate - Programa Nacional de Transporte Escolar

PNE - Plano Nacional de Educação

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Pradime - Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação

Prasem – Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação

Pró-Conselho - Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação

REE - Rede Estadual de Ensino

Região CO - Região Centro-Oeste

RME - Rede Municipal de Ensino

SEE - Secretaria de Estado da Educação

Sefaz - Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás

Segplan - Secretaria de Gestão e Planejamento do Estado de Goiás

Sepin - Superintendência de Estatísticas, Pesquisas e Informações Socioeconômicas do Estado de Goiás

Sicme - Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação

SLMBelos - São Luís de Montes Belos

SME - Sistema Municipal de Ensino

SMED - Secretaria Municipal de Educação

SRE – Subsecretaria Regional de Educação

TCLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TCM – Tribunal de Contas dos Municípios

UEG – Universidade Estadual de Goiás

Uncme - União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

Undime - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1 CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: contexto histórico e político	24
1.1 Conceitos Norteadores da Discussão	24
1.2 Conselhos Gestores de Políticas Públicas Sociais: referenciais de redefinição dos Conselhos de Educação.....	33
1.3 Os Conselhos de Educação, Participação e a Gestão das Políticas Educacionais	41
1.4 Marcos Históricos e Legais da Constituição dos Conselhos de Educação no Brasil	45
1.5 Funções e Atribuições dos Conselhos Municipais de Educação	50
1.6 O Pró-Conselho: reflexos de sua atuação e o perfil dos Conselhos Municipais de Educação em Goiás (2004 - 2007)	56
1.6.1 O Conselho Municipal de Educação de Goiânia: referência legal e de atuação	72
CAPÍTULO 2 O ESTUDO MULTICASO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: historicidade e movimentos	75
2.1 O Campo Geral da Pesquisa	75
2.2 O Caso de Anicuns	79
2.2.1 O Conselho Municipal de Educação de Anicuns	82
2.3 O Caso de Nazário	90
2.3.1 O Conselho Municipal de Educação de Nazário	94
2.4 O Caso de Santa Bárbara de Goiás	99
2.4.1 O Conselho Municipal de Educação de Santa Bárbara de Goiás	102
2.5 O Caso de São Luís de Montes Belos	108
2.5.1 O Conselho Municipal de Educação de São Luís de Montes Belos	112
CAPÍTULO 3 DISTINÇÕES E SEMELHANÇAS ENTRE OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: entraves, reflexões e possibilidades	129
3.1 Convergências na Criação dos Colegiados	130
3.2 Composição, Representatividade e Formas de Indicação: avanços e entraves	135
3.3 As Funções e Atuação dos Colegiados: o expreso, o dito e o executado	139
3.4 Condições de Funcionamento e Compreensão Restrita de Autonomia	145
3.5 Os Processos Participativos nos Conselheiros Municipais de Educação	150
3.6 As Relações Interinstitucionais e a (Des)Construção de Canais	155
3.7 Êxitos e Dificuldades: rompendo entraves e projetando possibilidades	160
CONSIDERAÇÕES FINAIS	172
REFERÊNCIAS	179
ENTREVISTAS	189
APÊNDICES	190

INTRODUÇÃO

Esta dissertação se insere na linha de pesquisa de Estado e Políticas Educacionais e tem como objeto os Conselhos Municipais de Educação (CMEs) analisados em sua historicidade, constituição, composição, funções, atribuições e condições de funcionamento. Procuramos investigar o processo de criação desses órgãos no interior do estado de Goiás, selecionando como amostra quatro municípios da Microrregião de Anicuns: Anicuns, Nazário, Santa Bárbara de Goiás e São Luís de Montes Belos (SLMBelos); e como recorte temporal o período de 1997 a 2010.

O marco inicial de 1997 compreende o momento em que foram criados os primeiros Conselhos de Educação nos municípios-campo, percorrendo a pesquisa até o estágio atual de funcionamento, ou seja, o ano de 2010. Logo, visamos abranger o processo histórico da criação dos colegiados, passando por seu funcionamento, organização interna e atuação.

A provocação para a delimitação deste tema surgiu da convivência profissional do pesquisador, enquanto assessor técnico e conselheiro municipal de educação de São Luís de Montes Belos, principalmente por ter sido um dos atores na criação do Sistema Municipal de Ensino (SME), da implantação e implementação do CME e da elaboração do Plano Municipal de Educação (PME) do referido município.

Assim, a seleção da amostra deve-se ao fato de estarem na região de atuação do pesquisador que participou diretamente dos processos de reestruturação dos conselhos na região ao orientar os municípios que procuravam o CME de SLMBelos como *referencial* para implantação do colegiado, incluindo discussões em âmbito local, regional, estadual e nacional fomentadas pela União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme).

Visto o número de municípios com CME em funcionamento¹ e o pouco tempo e recursos disponíveis para realização da pesquisa de campo em toda Microrregião, utilizamos como critério de seleção os quatro municípios que contavam com maior número de matrículas na Rede Municipal de Ensino (RME) no ano de 2009, segundo o Censo Escolar (INEP, 2010), e que contavam com CME em funcionamento, sendo: São Luís de Montes Belos (2.657 matrículas), Anicuns (2.042), Nazário (641) e Santa Bárbara de Goiás (635 matrículas). A opção pelo critério de escolha dos municípios-campo baseado no número de matrículas na

¹ Segundo a Coordenação Regional da Uncme, em maio de 2009, dos treze municípios que compõem a Microrregião de Anicuns, nove dispunham de CME criado legalmente e destes seis estavam em funcionamento. (SÃO LUÍS DE MONTES BELOS, 2009a).

RME justifica-se por considerarmos que a ampliação do atendimento exige dos municípios uma estrutura cada vez mais complexa para suprir as novas demandas.

A pesquisa tem como objetivo geral analisar o processo de criação e funcionamento dos CMEs dos municípios-campo, com vistas a compreender a historicidade e relevância sociopolítica desses órgãos para a gestão da educação pública municipal, compreendido neste trabalho como arena do debate político que pode se apresentar no cenário atual enquanto espaço de legitimação da visão governamental ou no campo de mobilização da sociedade civil, ou, ainda, enquanto espaço múltiplo em sua composição e atuação que tem como princípio de suas deliberações os preceitos constitucionais e o direito à educação formal de qualidade a todos os cidadãos.

Para a construção desse percurso, foram delimitados como objetivos específicos: (i) revisitar, de forma geral, a história da criação dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil, situando os Conselhos de Educação neste grupo; (ii) compreender o processo de desconcentração da gestão educacional no Brasil e seu impacto na criação de CMEs, tendo como ponto de partida os marcos legais; (iii) conhecer a história da instituição dos CMEs dos municípios-campo destacando a composição, organização, funções, atribuições e formas/condições de funcionamento; (iv) identificar e estabelecer elos quanto à história, estrutura e funcionamento dos CMEs dos municípios-campo, levantando particularidades e semelhanças; e (v) propiciar reflexões quanto ao funcionamento do colegiado enquanto espaço público de debates e confronto de interesses entre sociedade civil e sociedade política.

No cenário da institucionalização colegiada se situam os CMEs que se ampliam em números pelos municípios brasileiros, com o objetivo maior de constituir, nos dizeres de Cury (2006), a ponte entre sociedade civil e sociedade política na gestão das políticas para a educação. A partir dessa reflexão, problematizamos: por que e como foram implantados os CMEs nos municípios? Como e para quem funcionam? Configuram mais órgãos de Estado ou órgãos de governo? Como se dá a participação da sociedade civil e da sociedade política nos colegiados? Quem são os sujeitos participantes? Considerando a premissa de que o conselho deve ser um órgão autônomo em relação ao Poder Executivo, como é sua interação com este poder e mais especificamente com a Secretaria Municipal de Educação (SMED)? Tais questões nos conduzem a diversas convergências e contradições, sendo que algumas pretendemos explorar neste trabalho, discutindo a importância da criação de CMEs para os municípios goianos.

No exercício de revisão bibliográfica² realizado para esta dissertação, não localizamos nenhuma publicação, trabalho acadêmico, científico ou mesmo institucional que tenha como objeto central a questão dos CMEs em Goiás, somente o documento do Ministério da Educação (MEC) intitulado *Perfil dos Conselhos Municipais de Educação*, pesquisa anual de âmbito nacional na qual a situação dos conselhos goianos é tratada de forma geral, assim como dos demais estados da federação (BRASIL, 2004; 2006b; 2007; 2008). Os trabalhos localizados³ que contemplam alguns, e importantes, recortes sobre os CMEs em Goiás, têm como foco a criação e gestão dos Sistemas Municipais de Ensino e o financiamento da educação municipal. A partir desse apontamento, percebemos a importância de produzir um trabalho que apresentasse minuciosamente a situação dos CMEs pesquisados e seus contextos locais, bem como situar em âmbito nacional as políticas públicas que contemplam a criação dos colegiados, como o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho) do MEC.

Visando alcançar tais objetivos, para execução da pesquisa optamos como metodologia a realização de estudos de caso numa abordagem qualitativa de análise (ANDRÉ, 2008; LÜDKE; ANDRÉ, 1986; TRIVIÑOS, 2010).

Compreendemos a abordagem qualitativa num *enfoque crítico-participativo com visão histórico-estrutural*, ou seja, um estudo com foco “na dialética da realidade social que parte da necessidade de conhecer (através de percepções, reflexão e intuição) a realidade para transformá-la em processos contextuais e dinâmicos complexos” (TRIVIÑOS, 2010, p. 117).

Nesta perspectiva, Triviños (2010), analisando e ampliando os conceitos de Bogdan e Birten (1982), aponta como características da pesquisa qualitativa de caráter histórico-estrutural dialética: (i) o ambiente natural como fonte direta dos dados e o pesquisador como instrumento-chave numa visão ampla e complexa do real social; (ii) o uso da descrição enquanto procedimento para captar não só a aparência mas também a essência do objeto; (iii) preocupação com o processo histórico de constituição e existência do objeto na dinâmica social e não simplesmente com seus resultados e o produto; (iv) análise dos dados num processo indutivo-dedutivo, implicando a relação simultânea entre o concreto estudado e

² Souza e Vasconcelos (2006), em pesquisa de revisão bibliográfica, chamam a atenção para o baixo número de estudos sobre os CMEs e apontam a concentração dos trabalhos existentes principalmente nas regiões Sudeste e Sul.

³ A publicação que mais se aproxima da questão dos CMEs com a descrição geral de alguns colegiados, é a pesquisa *A qualidade da educação básica municipal: sistemas e escolas em Goiás* (SILVA; OLIVEIRA; LOUREIRO, 2009). Ainda, localizamos três dissertações que trazem trechos sobre CMEs: Buzaim (2009) que estudou a municipalização do ensino e institucionalização do SME em Goiatuba-GO; Oliveira (2006) que estudou a criação e funcionamento do SME de Aparecida de Goiânia-GO; e Silva (2008) que estudou a educação municipal em Mineiros-GO, com foco na municipalização, expansão da oferta e gestão democrática da RME.

o aporte teórico; e, (v) tem como preocupação essencial desvelar o significado do objeto em sua existência real, histórica, social e cultural.

Ao dispormos a tríade historicidade–movimentos–possibilidades como categoria central deste trabalho, intencionamos a reconstrução dos Conselhos Municipais de Educação num processo de aproximação da sua realidade concreta, da forma que se manifesta nos municípios-campo, a fim de chegarmos à sua totalidade, ou seja, no conhecimento mais amplo possível do objeto. Logo,

O conhecimento do objeto, portanto, é algo que se constrói por aproximação: quanto mais nos aproximamos da sua realidade, melhor o conhecemos, melhor o explicamos. Esta aproximação, no entanto, não é um movimento condicionado apenas pela vontade do pesquisador. A pesquisa, construção do conhecimento, não é uma atividade que se passa somente no cérebro do pesquisador. É uma atividade social que está inserida no conjunto do trabalho de uma sociedade. O pesquisador é um agente social e como tal não existe num contexto abstrato. [...] Esse movimento do real à teoria e da teoria ao real permite as reformulações da teoria, um melhor conhecimento da realidade e uma maior possibilidade de intervenção dos homens no real. (LOUREIRO, 1988, p. 25).

Optamos pela realização de um *estudo de caso múltiplo* (ANDRÉ, 2008; LÜDKE; ANDRÉ, 1986) ou, na denominação de Triviños (2010) um *estudo multicaso histórico-organizacional* como procedimento de pesquisa com predominância de características explicativas, cognitivas e expositivas, cujo objeto refere-se à vida institucional dos Conselhos Municipais de Educação analisada profundamente, objetivando desvelá-la em suas características particulares e reconstruindo-o na sua relação com o todo, no caso deste trabalho, os conselhos gestores de políticas públicas.

Considerando a abrangência da pesquisa, buscamos através de uma abordagem qualitativa os caminhos para a construção dos conhecimentos sobre o objeto, partindo da realidade apresentada nos documentos oficiais, na realidade histórica de cada CME e nas falas dos sujeitos que estavam diretamente vinculados à criação e funcionamento dos colegiados. Nosso exercício contemplou uma reflexão teórica das concepções de Estado, governo, sociedade civil e da participação democrática, a fim de desvelar tais espaços, ou seja, ao conhecimento desses aparelhos e sua possível crítica. O desafio, numa concepção gramsciana, consistiu em tomar consciência do objeto em sua totalidade a partir de seu concreto, da forma real que se materializa nas municipalidades, possibilitando a compreensão do processo histórico de atuação dos sujeitos e a construção de novas sínteses.

Nessa concepção, a visão de mundo do pesquisador/intelectual se faz fundamental no processo de análise e síntese, pois este parte de uma realidade concreta, de um contexto e

de uma formação social, política, econômica e cultural. Sem perder o rigor científico, a visão de mundo conduzirá à autocrítica não só dos *resultados finais* como também do próprio processo de pesquisa em si, proporcionando aprimoramento teórico e metodológico. Assim, “o cientista-experimentador é também um operário, não um puro pensador: o seu pensar é continuamente controlado pela prática e vice-versa, até que se forma a unidade perfeita da teoria e da prática” (GRAMSCI, 1978, p. 171).

Em nossa jornada, o primeiro desafio foi a aprovação do projeto de pesquisa pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Goiás, o que nos credenciou a realizar o trabalho investigativo com base nos preceitos ético-legais⁴. Para apreensão do objeto, a pesquisa/estudo de caso múltiplo foi executada em três etapas: (i) a fase de revisão bibliográfica e pesquisa documental, (ii) a fase de pesquisa de campo e (iii) a pesquisa/estudo de referencial teórico, análise e síntese.

Na fase da *revisão bibliográfica*⁵ e *pesquisa documental*, nos detemos, em primeiro momento, à pesquisa das produções acadêmico-científicas sobre os CMEs, incluindo, além de teses e dissertações, livros e capítulos de livros, a publicação de artigos em periódicos e comunicações realizadas em congressos científicos, com o objetivo de situar nossa pesquisa em relação às pesquisas divulgadas atualmente e saber *o que* e *como* tem sido discutido sobre o objeto. No segundo momento, procedemos ao levantamento de marcos legais (leis, regulamentos, normas, pareceres, portarias, decretos, etc.); de documentos oficiais (publicações oficiais, orientações institucionais, etc.); e de produção de banco de dados sobre CMEs e os municípios-campo, pesquisando nos principais sítios de estatísticas, como por exemplo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás (Sefaz); Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento de Goiás (Segplan); Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação (Sicme); Superintendência de Estatísticas, Pesquisas e Informações Socioeconômicas do Estado de Goiás (Sepin).

⁴ Inicialmente, solicitamos a assinatura do Termo de Autorização dos presidentes dos CMEs para realização da pesquisa nos respectivos colegiados, a fim de procedermos à pesquisa documental e as entrevistas. Para participação na pesquisa, os entrevistados autorizaram a utilização de suas falas mediante assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), que trata de seus direitos enquanto sujeitos participantes, da identificação e dos princípios da pesquisa. O modelo do TCLE encontra-se nos apêndices.

⁵ Utilizando a entrada *Conselho(s) Municipal(is) de Educação* e focando o período de 2000 a 2010, procedemos à pesquisa nos sítios de busca; sítios de entidades como a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped); Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae); da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD); sítios de indexação como o *Scielo*; o Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), onde localizamos 05 teses, 20 dissertações, 14 artigos publicados em periódicos, 02 livros, 13 capítulos de livros, 17 apresentações feitas em eventos científicos. Ainda, localizamos 10 publicações oficiais do Pró-Conselho/MEC.

Iniciamos a *pesquisa de campo* a partir da caracterização dos municípios da Microrregião de Anicuns onde há CMEs em atuação que foram incluídos no estudo de caso, ou seja, os nossos múltiplos campos. Buscamos conhecer as características fundamentais de cada localidade e realizar o levantamento documental das leis de criação, regimentos e atas de reuniões dos conselhos investigados, informações estas que foram concentradas no *Questionário 1: Cadastro do CME* e no *Questionário 2: Perfil do Município, Educação e CME*, que se encontram nos apêndices.

Após esta coleta inicial de dados, sequenciamos a pesquisa com a realização das entrevistas semiestruturadas⁶ que foram gravadas e depois transcritas, sendo remetidas aos sujeitos participantes para aprovação final. As entrevistas foram realizadas nos próprios municípios-campo, em local e horários definidos pelos entrevistados, sendo contemplados oito sujeitos, dois⁷ em cada município-campo: o(a) secretário(a) municipal de educação que participou do processo de instalação do CME no município e o presidente do CME que coordenava à época da pesquisa o funcionamento e articulava a participação dos conselheiros. Justifica-se a escolha de tais sujeitos por serem os que participaram diretamente da constituição ou reestruturação do CME na municipalidade e na perspectiva de trazerem novos elementos que não constam nos documentos oficiais. Os procedimentos para a entrevista compreenderam uma abordagem direta, num processo de conversação, através de tópicos em relação à temática: as discussões iniciais sobre a instituição de um Conselho de Educação no município; os motivos da criação deste órgão na RME; a participação do Executivo, do Legislativo e da sociedade civil no processo; a forma de indicação dos membros da primeira diretoria do CME; os principais entraves para implantação do órgão na esfera municipal; a concepção de Conselho de Educação que se implantou no município; entre outros. Constam nos apêndices o roteiro utilizado nas entrevistas semiestruturadas.

Na fase da pesquisa de *referencial teórico, análise e síntese*, nos concentramos na organização, classificação e categorização dos materiais colhidos nas etapas anteriores. Procedemos também aos estudos teóricos de autores que discutem as concepções de Estado, governo, sociedade civil, democracia, políticas públicas, participação, representatividade, desconcentração/descentralização, gestão educacional entre outros tópicos que nortearam a

⁶ Tópicos abertos a serem explorados em entrevista individual, em sequência prevista, nos quais foram incluídos novos elementos durante a conversação, segundo as respostas dadas pelo sujeito participante. Visando a não identificação dos sujeitos, estes foram codificados com CME-A, B, C e D para conselheiros municipais de educação e SMED-A, B, C, D e E para os secretários municipais de educação.

⁷ A exceção foi no caso do município de SLMBelos, onde tivemos que entrevistar dois secretários municipais de educação porque o período de reestruturação do CME e implantação do SME coincidiu com a cassação do prefeito e substituição dos gestores municipais, informações pormenorizadas no Capítulo 2.

redação final deste trabalho. Apropriando desses conhecimentos e informações, passamos à análise dos documentos até então produzidos e à síntese, tendo como produto final esta dissertação.

O procedimento foi estabelecido com o objetivo de compreender o funcionamento comum dos CMEs através dos dados, da base legal e, principalmente, das nuances captadas nas entrevistas. Foi um processo amplo e necessário devido à natureza e diversidade no campo de políticas públicas educacionais e o aprofundamento necessário para se realizar uma abordagem mais ampla do objeto que, por sua natureza social e política, exige ainda mais a fundamentação e o olhar crítico do pesquisador, sem perder de vista o ponto de partida: a concepção de Estado numa sociedade de classes.

Neste sentido, as entrevistas assumiram um papel fundamental para a constituição do objeto, pois nas falas dos sujeitos participantes pudemos ver além das concepções dos documentos oficiais, trazendo em si e no contexto fontes para a compreensão da concepção dos CMEs implantada no município, os entraves e motivações que permearam as discussões até a forma de *constituição* destes órgãos. De um lado, nos propusemos a ouvir os gestores (governo) que empreenderam o processo de instalação dos órgãos, os secretários municipais de educação; e, de outro, os sujeitos que se integraram nessa nova estrutura (sociedade civil), ou seja, os conselheiros municipais de educação. Trata-se, pois, de ir além do que os documentos oficiais dizem, empreendendo o contato direto com os sujeitos responsáveis pela implantação e funcionamento dos colegiados nos municípios, que participaram das discussões com as entidades e com o próprio MEC e que fazem agora a roda dos CMEs girar nas suas localidades. A fala dos atores enriqueceu o trabalho de pesquisa revelando elementos políticos, interesses, contradições, histórias, movimentos e possibilidades.

Ao definirmos os sujeitos participantes, uma questão nos inquietou: não estaríamos nos submetendo a ouvir somente *uma voz*, considerando que os presidentes dos CMEs normalmente são indicados direta ou indiretamente pelos próprios secretários municipais de educação que também serão ouvidos? Primeiramente, é de total pertinência tal questão; todavia, para tentar resolvê-la, amparamo-nos nos objetivos específicos do trabalho de identificar o processo de criação e de funcionamento do colegiado, considerando que (i) os CMEs em tela foram criados por iniciativa das SMEDs, justificando assim a escolha dos secretários para a entrevista; (ii) os CMEs não possuem estrutura administrativa própria, ficando centralizado na figura do presidente, na maioria das vezes, com todas as responsabilidades para coordenar o funcionamento do colegiado, convocação dos demais membros, direção das reuniões e encaminhamento das deliberações, justificando-se então a

escolha desse sujeito. Visando levantar as contradições entre as falas dos sujeitos e a realidade objetiva a partir da questão supracitada, incluímos como documentos de análise as atas de reuniões dos colegiados, onde pudemos perceber as falas dos outros conselheiros conforme foi explorado no decorrer do trabalho, em especial nos Capítulos 2 e 3.

Foi de fundamental importância a forma receptiva com que o pesquisador foi acolhido nos municípios-campo, conseguindo todos os materiais disponíveis para a realização da pesquisa. Tanto os presidentes dos CMEs quanto os gestores municipais atenderam prontamente às solicitações e colaboraram seja no repasse de cópias das leis, decretos, atas e outros documentos, seja na concessão das entrevistas. Nesse sentido, não tivemos dificuldades quanto ao acesso às pessoas selecionadas para a realização das entrevistas, mas tivemos dificuldades no sentido de localizar documentos mais antigos, pois em alguns casos haviam se extraviado, como livros de ata das primeiras reuniões do colegiado, decretos e portarias.

De forma geral, levantamos riquíssimos materiais que poderiam subsidiar vários trabalhos dissertativos, mas conseguimos, num esforço concentrado de síntese, estruturar este texto em três capítulos. Na primeira parte nos propusemos a construir o cenário global, onde desenvolvemos a compreensão teórica, pontuando as concepções de Estado, governo e sociedade civil que fundamentaram as análises. Partimos para situar as políticas públicas de gestão com foco na institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas como balizadores da constituição dos CMEs após a Constituição Federal de 1988 (CF de 1988), que ressignificou os preceitos participativo-democráticos nas relações entre poder público e sociedade civil. Para tanto, situamos os CMEs a partir dos marcos legais tanto de âmbito nacional quanto na jurisdição do estado de Goiás, a fim de apresentarmos e discutirmos as funções, atribuições e representação no colegiado. Encerramos o cenário global analisando o *Perfil dos Conselhos Municipais de Educação 2004 - 2007*, documento publicado pelo Pró-Conselho a partir do Sicme, estabelecendo uma reflexão comparativa do cenário nacional com o cenário goiano, tendo como categorias a estruturação, a composição, a participação e as condições de funcionamento dos CMEs. Por sua relevância político-institucional, incluímos uma breve apresentação do CME de Goiânia, que na década de 2000 tornou-se um referencial para os municípios do interior do estado que criaram naquele período seus CMEs e ao mesmo tempo polo aglutinador dos CMEs existentes através da Coordenação da Uncme/Seção Goiás.

No segundo capítulo contemplamos a apresentação dos municípios-campo da pesquisa, situando-os a partir do contexto da Microrregião de Anicuns. São expostos individualmente os casos de Anicuns, Nazário, Santa Bárbara de Goiás e de São Luís de Montes Belos, visando caracterizar cada caso em suas particularidades, em sua história

própria e desenvolvimento local, enquanto característica fundamental do estudo de caso. Partimos da construção do cenário geopolítico e educacional, a fim de situar o CME no contexto local, com as informações/dados que deveriam configurar objetos de pauta do colegiado. Optamos por esta forma de apresentação visando situar cada colegiado em sua historicidade, o que nos propiciou um rico potencial informacional para análises e síntese, ou seja, fomos, segundo Gramsci (1978), onde a história concreta, real, acontece e se processa.

O terceiro capítulo teve como objetivo estabelecer diálogos entre os CMEs pesquisados, remetendo às discussões apresentadas nos dois primeiros capítulos, enfocando as particularidades e semelhanças e delas ampliando as reflexões sobre as relações entre Estado, governo e sociedade civil na perspectiva de uma sociedade de classes e que tem nas categorias da representatividade e da participação elementos estruturais/estruturantes de construção de novas relações de poder no cenário municipal, podendo o CME ser ator político de reconfiguração das políticas públicas locais ou simplesmente atuar como legitimador das ações governamentais. Concentramos nessa parte do trabalho a análise das entrevistas e suas implicações com o definido legalmente e o funcionamento real dos conselhos, possibilitando reflexões sobre a concepção e importância de tais aparelhos para a definição de políticas públicas educacionais nos cenários municipais, com sua legitimação nas deliberações da Conferência Nacional de Educação (Conae/2010).

Compreendemos que os Conselhos Municipais de Educação não serão, certamente, a solução para todos os problemas da educação municipal. Mas sua posição histórica nos municípios já representa em si, um novo tensionamento nas relações de poder, num processo possível de construção de novas intelectualidades, de novas consciências, na perspectiva gramsciana de compreensão de conselho como “o mais idôneo órgão de educação recíproca e de desenvolvimento do novo espírito social que o proletariado foi capaz de gerar a partir da experiência viva e fecunda da comunidade de trabalho” (GRAMSCI, 2004a, 289).

Pelo exposto, este trabalho tem a pretensão de ser um passo inicial de discussão sobre a criação e funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação em Goiás, num momento histórico-político em que a participação da sociedade civil na formulação, controle e avaliação de ações do Poder Público reveste-se de novas concepções e *novos conhecidos* interesses. Apresentando e analisando pontualmente os casos ora referendados, sem deslocá-los de suas dimensões globais, procuramos contribuir para com as discussões nos espaços públicos que ampliam as vozes populares e a formação de sujeitos coletivos capazes de interferir no curso da história, sendo a própria história.

CAPÍTULO 1

CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: contexto histórico e político

O primeiro capítulo deste trabalho objetiva estabelecer o diálogo dos documentos empíricos coletados na pesquisa documental em âmbito nacional e estadual com as formulações teóricas norteadoras da análise, fundamentando o olhar do pesquisador sobre as concepções de Estado, governo e sociedade civil. A partir de tais referências, procuramos localizar o contexto que antecede a questão dos CMEs através da exposição sobre os conselhos gestores de políticas públicas para em seguida percorrermos brevemente a história dos colegiados de educação em nosso país e os marcos legais que permeiam essa pauta, adotando como ponto de partida a Constituição Federal de 1988, mas sem desconsiderar a história dos colegiados em educação que antecede tal divisor legal.

Tomamos como núcleo categorias como participação, representação e autonomia e apresentamos as funções e atribuições gerais dos CMEs bem como o cenário nacional e estadual dos conselhos a partir do Perfil dos Conselhos Municipais de Educação, no período de 2004 a 2007. São analisados os dados apresentados pelo Sicme com o cuidado de localizar os conselhos goianos em relação aos demais colegiados no Brasil.

Situar o contexto e demarcar o ponto de partida para as análises do estudo de caso são, de forma geral, o percurso construído neste capítulo. Ou seja, buscamos na história, funções, atribuições, marcos legais e nos dados mais atualizados sobre as condições de funcionamento dos colegiados em âmbito nacional e estadual, os argumentos e influências que porventura marcaram também a criação e funcionamento dos CMEs de Anicuns, Nazário, Santa Bárbara de Goiás e São Luís de Montes Belos.

1.1 Conceitos Norteadores da Discussão

As discussões sobre Estado, governo e sociedade civil trazem apontamentos muito significativos para compreendermos, segundo o pensamento do italiano Antonio Gramsci (1891–1937), as relações estabelecidas nas sociedades capitalistas, os princípios de dominação de classes e o conjunto de aparelhos que surgem na figura do Estado como canais de *participação social*. Pensamento este que avança a partir das concepções materiais previstas nos postulados marxistas ao construir o conceito de *hegemonia* enquanto controle

ideológico, moral e intelectual da classe dominante sobre a classe dominada que toma tal código de valores como os desejáveis e, por convencimento, legítimos.

Segundo Gramsci (1978), o Estado age como instrumento não só de vigia para manutenção do *status quo* de dominação material e ideológica, como também é o responsável pela “educação das massas” para aceitação pacífica da hegemonia dominante, seja através da persuasão ou da coerção pelas leis.

Isto significa que um grupo social, que tem uma concepção própria do mundo, ainda que embrionária, que se manifesta na ação e, portanto, descontínua e ocasionalmente – isto é, quando tal grupo se movimenta como um conjunto orgânico – toma emprestada a outro grupo social, por razões de submissão e subordinação intelectual, uma concepção que lhe é estranha; e aquele (o primeiro) grupo afirma por palavras esta concepção, e também acredita segui-la, já que a segue em “épocas normais”, ou seja, quando a conduta não é independente e autônoma, mas sim submissa e subordinada. (GRAMSCI, 1978, p. 15). (Grifos do autor).

Na construção da hegemonia no cenário brasileiro, principalmente durante e após o período da ditadura militar, houve a formulação, tanto por parte da direita neoliberal como também por segmentos da esquerda, da ideia de separação entre Estado e sociedade civil, apresentando-os como polos antagônicos em constante disputa, vinculando ao que é estatal como ruim, inferior, ou mesmo indesejável e ao que é privado (sociedade civil) como sinônimo de qualidade e eficiência, revelando uma falsa extirpação da sociedade civil na composição do Estado. Todavia, a sociedade civil a que se refere tal perspectiva contempla basicamente os blocos populares uma vez que os blocos dominantes de poder mantêm-se no controle na dominação e direção do Estado capitalista. Por esta via, conclui Coutinho (2006) que “o elemento conteudístico mais importante dessa forma política autoritária e centralizadora de Estado é que *ele sempre esteve claramente a serviço de interesses privados*” (p. 183) (grifos do autor).

Observamos que o intento hegemônico de depreciação do que é estatal favorecendo a sua privatização, reforçando a manutenção da hegemonia burguesa; ainda, na concepção de alguns movimentos de esquerda, favoreceu a classificação do que é estatal como sendo antipopular, burguês, e, por isso, incompatível com os anseios do proletariado. Numa perspectiva geral, construiu-se uma equivalência e ao mesmo tempo um antagonismo entre os conceitos de Estado, governo e sociedade civil, utilizados ora como sinônimos ora como forças antitéticas, conforme a necessidade do jogo hegemônico dominante e os conflitos entre e intraclasses no tabuleiro do capital (FONTES, 2006).

Visto que a hegemonia dominante opera pela construção de consensos, a polarização antagônica *Estado e sociedade civil* tomou corpo e voz popular em discursos de determinados movimentos pela (re)abertura democrática do país no final da década de 1970 e nos anos primeiros da década de 1980, até sua consolidação na promulgação da Constituição Federal de 1988. Neste sentido,

A ideia de que a sociedade civil é o anteato (ou a contrafação) do Estado entrou de tal maneira na prática cotidiana que é preciso fazer um grande esforço para se convencer de que, durante séculos, a mesma expressão foi usada para designar aquele conjunto de instituições e de normas que hoje constituem exatamente o que se chama de Estado, e que ninguém poderia mais chamar de sociedade civil sem correr o risco de um completo mal-entendido. (BOBBIO, 2007, p. 49).

Todavia, adverte Gramsci (1991) que a separação entre Estado (sociedade política) e sociedade civil (aparelhos privados de hegemonia) deve ser utilizada apenas como recurso metódico para análise das sociedades modernas; considerar tal separação como algo orgânico constitui-se em “erro teórico” que fragmenta a totalidade do objeto, categoria sem a qual não é possível ter consciência histórica do mesmo, “pois deve-se notar que na noção geral de Estado entram elementos que também são comuns à noção de sociedade civil (neste sentido, poder-se-ia dizer que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia revestida de coerção)” (p. 149).

A partir da compreensão da indissociabilidade, a não ser metodológica, entre Estado e sociedade civil, Gramsci (1991) apresenta a segunda como os conjuntos de aparelhos privados de hegemonia onde se manifestam as relações de classe em seus conflitos e contradições. Logo, além das relações materiais de produção, na sociedade civil também estão incluídos os aparelhos de construção de vontades, de consciências, predominando nas sociedades capitalistas modernas a ideologia da classe dominante que, de certa forma, como ocorreu no caso brasileiro, detém também os meios de produção, nos processos de formação do nosso Estado e da nossa burguesia (COUTINHO, 2006).

Contudo, a sociedade civil apresenta-se como cenário de contradições entre seus grupos de interesse, e nesse campo de disputas, criam-se condições materiais e ideológicas também para a superação da relação de dominação. Logo, as relações hegemônicas não são estanques e definitivas, pois toda relação hegemônica “é necessariamente uma relação pedagógica” (GRAMSCI, 1978, p. 37) e os grupos dirigentes inventam e reinventam a construção de consensos a fim de definir as disputas por poder. Assim,

O poder de uma classe exerce-se pela hegemonia e pela coerção. Exerce-se pela hegemonia quando a classe dirigente consegue o consenso da sociedade para o exercício do poder. Esse consenso, por sua vez, é o resultado de um trabalho educativo de divulgação que a classe que aspira à hegemonia faz de suas ideias. (LOUREIRO, 1988, p. 82).

O Estado (sociedade política) apresenta-se como o ordenamento jurídico e o poder coercitivo que se aplicam sobre determinado território tendo como principal função a manutenção da hegemonia dominante sobre os dominados, dos governantes sobre os governados. Para Gramsci (1991), “Estado é todo complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não só o seu domínio, mas consegue obter o consentimento ativo dos governados” (p. 87), ou seja, temos o ordenamento jurídico, a força militar e a burocracia do Estado a serviço da hegemonia burguesa, o que nem sempre é assumido explicitamente.

A compreensão da indissociabilidade entre Estado e sociedade civil e a conceituação de hegemonia enquanto força coercitiva e de consenso convergem na definição de *Estado ampliado*. Para Gramsci (1978), a sociedade civil se desloca do plano da estrutura e avança para o plano da superestrutura⁸, onde o Estado (poder jurídico e de coerção) assume o papel de instrumentalizador da adequação da sociedade civil (poder de consenso do poder econômico/ideológico dominante) à dualidade entre dominantes e dominados. Tal *engenharia* se materializa não só a partir do controle dos meios de produção, mas principalmente da dominação ideológica passiva e consensual das massas. Temos, pois, na superestrutura do Estado e sociedade civil capitalistas uma intrínseca relação entre controle pela força (leis e polícia) e controle pelo convencimento (ideologia) para manutenção da sociedade de classes. Explica Loureiro (1988) que:

A hegemonia torna-se total quando a concepção de mundo de uma classe está implícita em todas as manifestações da vida social, como na arte, no direito, na atividade econômica; isto é, quando a classe dirigente consegue uma unidade ideológica, quando consegue impregnar de sua ideologia todo o tecido social. Esse trabalho de persuasão, de levar a sociedade a comungar a mesma ideologia, é um trabalho essencialmente educativo de homogeneizar ideias e formas de ação. Mas, concomitantemente a este trabalho persuasivo, a classe dominante utiliza outras formas para impor a sua dominação; através dos aparelhos repressivos do Estado, como a polícia e o poder judiciário. A ação através desses aparelhos é eminentemente coercitiva. (p. 82).

⁸ “A estrutura e a superestrutura formam um ‘bloco histórico’, isto é, o conjunto complexo – contraditório e discordante – das superestruturas é o reflexo do conjunto das relações sociais de produção. Disto decorre: só um sistema totalitário de ideologias reflete racionalmente a contradição da estrutura e representa a existência das condições objetivas para a inversão da práxis”. (GRAMSCI, 1978, p. 52). (Grifos do autor).

Por esse viés, o governo, enquanto administração burocrática dos aparelhos de Estado e que se distingue deste por sua transitoriedade temporal, assim como o parlamento e a magistratura (GRAMSCI, 1991), assume o discurso da classe dirigente, que tem como um de seus pilares a manutenção de sua hegemonia e a criação de intelectuais capazes de fazer do governo de um Estado o representante de seus interesses corporativistas. Desta forma, temos a máquina governamental a serviço dos blocos dominantes que produzem seus próprios dirigentes ou, segundo o autor, também utilizam-se de instrumentos de cooptação dos intelectuais que se destacam das massas, distanciando-os de suas bases e corrompendo sua organicidade através da burocracia estatal.

Segundo Coutinho (2006), o Estado brasileiro foi sempre dominado por interesses privados e

Sempre que há uma dominação burguesa com hegemonia, o que ocorre nos regimes liberal-democráticos, isso implica a necessidade de concessões da classe dominante às classes subalternas, dos governantes aos governados. Portanto, nesses casos, o Estado – ainda que, em última instância, defenda interesses privados – precisa ter também uma dimensão pública, já que é preciso satisfazer demandas das classes trabalhadoras para que possa haver o consenso necessário à sua legitimação. (p. 185).

Diante de tais conceitos para análise teórica dos Conselhos Municipais de Educação à luz do pensamento gramsciano, nos propomos a investigar como este aparelho, legalmente institucionalizado, funciona na interlocução entre governo e sociedade civil, ambos situados na arena do Estado (sociedade política + sociedade civil), tendo como um de seus pilares a democratização das relações de poder através da abertura desse canal participativo.

Segundo Gramsci (1991, p. 183), só é possível haver democracia num sistema hegemônico quando o desenvolvimento econômico e da legislação, responsável por exprimir tal desenvolvimento, favorecem à mobilidade social, ou seja, a passagem dos indivíduos dos grupos dirigidos aos grupos dirigentes. É possível, por esta visão da mobilidade social, dizer que vivemos numa democracia? Como os CMEs podem constituir-se como espaços públicos democráticos educativos?

Como opção metodológica e de contraposição, adotamos a análise dos Conselhos Municipais de Educação enquanto aparelho de Estado ou de governo, considerando na fase de antítese sua distinção, para, na síntese final, reconstituir o objeto em sua totalidade. Assim, conceitualmente neste trabalho compreendemos *Estado* como ordenamento jurídico superestrutural atemporal; o *governo* enquanto agente burocrático temporal movido mais

explicitamente por interesses de classes hegemônicas (dominantes e proprietárias também dos meios de produção, como no caso brasileiro); *sociedade civil* enquanto organismo marcado pelas lutas de classes e ideologias, com predomínio da hegemonia dominante sobre os interesses e vontades da grande maioria, a classe dominada, mas com possibilidades de insurreição dos blocos populares. Por esse viés, o termo *possibilidade* assume uma perspectiva ampliada:

A possibilidade não é a realidade, mas é, também ela, uma realidade: que o homem possa ou não possa fazer determinada coisa, isto em importância na valorização daquilo que realmente se faz. Possibilidade quer dizer “liberdade”. A medida da liberdade entra na definição de homem. [...] Mas a existência das condições objetivas – ou possibilidade, ou liberdade – ainda não é suficiente: é necessário “conhecê-las” e saber utilizá-las. Querer utilizá-las. O homem, neste sentido, é vontade concreta: isto é, aplicação efetiva do querer abstrato ou do impulso vital aos meios concretos que realizam esta vontade. (GRAMSCI, 1978, p. 47). (Grifos do autor).

Logo, a possibilidade não é categoria apenas no devir, mas é também materialização dos movimentos históricos na relação dos sujeitos em sua interação prática com o conhecimento na medida em que acontece nos diversos cenários sociais. Neste sentido, história, movimento e conhecimento são compreendidos na dimensão de que:

As próprias relações necessárias, na medida em que são conhecidas em sua necessidade, mudam de aspecto e de importância. Neste sentido, o conhecimento é poder. Mas o problema é complexo, ainda por um outro aspecto: não é suficiente conhecer o conjunto das relações enquanto existem em um dado momento como um dado sistema, mas importa conhecê-los geneticamente, em seu movimento de formação, já que todo indivíduo é não somente a síntese das relações existentes, mas também da história destas relações, isto é, o resumo de todo o passado. (GRAMSCI, 1978, p. 40).

Por esta opção metodológica e conceitual, torna-se importante advertir que o conceito de sociedade civil poderá se aproximar da concepção liberal em que esta é colocada em antagonismo ao Poder Público, ou seja, contrária ao Estado e consequentemente ao governo (BOBBIO, 2007). Todavia, através da historicização do objeto da pesquisa, procuramos estabelecer diálogos entre as condições objetivas e subjetivas dos Conselhos Municipais de Educação e suas relações enquanto espaços ocupados por representantes delegados pelo governo (Poder Executivo e Legislativo) e pela sociedade civil (organizações sociais, entidades privadas e comunidade escolar).

A partir dessas elaborações teóricas, utilizamos como recurso analítico a definição de Conselho Municipal de Educação como *órgão de Estado* (sociedade política + sociedade civil) ou *órgão de governo* (aparelho exclusivo de hegemonia dominante), tendo o processo

de criação, funcionamento e suas implicações políticas como os balizares de cada categorização. Enquanto aparelho de Estado, o CME é visto como arena de debates entre os diferentes interesses prevaletentes na sociedade civil, figurando o papel do governo como legitimador de uma ou outra vontade: ou dos blocos populares em defesa da escola pública, gratuita e democrática; ou das classes dominantes que congregam ao ensino *público* possibilidades de extensão de ganho ideológico e/ou material do capital dominante.

Este recurso metodológico para o estudo dos Conselhos de Educação se torna relevante porque contribui para compreendermos melhor os objetivos, o posicionamento e o funcionamento dos colegiados em Educação, quando, “historicamente no Brasil, foram situados a serviço dos governos, enquanto estes, por sua vez, estiveram mais voltados para interesses de grupos dominantes” (BORDIGNON, 2009, p. 62-3).

Logo, o autor define o Conselho de Educação como *órgão de governo* quando na “sua composição e no exercício de suas funções expressam, traduzem, legitimam, junto à sociedade, a vontade de determinado Governo” (Idem, Ibidem, p. 61). Configuram-se, nesta perspectiva, pela transitoriedade que é comum aos governos no cumprimento dos mandatos, servindo como órgão legitimador da burocracia governamental e protelando as ações da sociedade civil; há falta de paridade entre representantes do governo e de grupos populares da sociedade civil e dos representantes educacionais, justificando a existência do colegiado apenas para respaldar e legitimar a vontade dos governantes que, conforme apontou Coutinho (2006), na tradição brasileira sempre estiveram voltados para os interesses privados da minoria dominante. Ou seja, os conselhos enquanto órgãos do governo não possuem *autonomia*⁹ frente à administração pública, se confundindo, em muitos aspectos, com departamentos burocráticos da esfera estatal.

Na compreensão de *órgão de Estado*, o conselho extrapola a temporalidade dos governos visto que faz parte da estrutura do Estado. Mesmo estruturalmente semelhantes aos demais órgãos públicos, o Conselho de Educação caracteriza-se como um órgão híbrido porque prevê tanto “a participação do Poder Público quanto da sociedade civil organizada” (SOUZA, 2008, p. 25), essencialmente, de forma paritária¹⁰. Esta é uma das particularidades que dá capilaridade ao Conselho de Educação: a possibilidade de colocar na roda de debates

⁹ O conceito de autonomia é utilizado neste trabalho numa visão ampliada, compreendendo as dimensões política, administrativa, financeira, pedagógica e jurídica de gestão do conselho, observando-se os preceitos legais, sociais e culturais e desprendido de interferências/tutela governamentais.

¹⁰ A questão da paridade na composição dos colegiados será discutida mais adiante quando analisarmos o processo de criação dos Conselhos Municipais de Educação pelas prefeituras, que por não haver uma legislação nacional que defina os parâmetros de composição como ocorre com boa parte de outros conselhos gestores e de controle e acompanhamento social, cada município institui seu CME de uma forma específica e o equilíbrio de representação entre governo, profissionais da educação e segmentos sociais muitas vezes não é considerado.

representantes do governo e da sociedade civil discutindo as questões educacionais, com mesmo poder de voz, pelo menos aparentemente. Nesta interpretação, “heterogeneidade na composição, respeito à diferença e capacidade de construir adesões em torno de projetos específicos parece ser condições necessárias tanto para dotar de eficácia as ações dos conselhos como para ampliar seu potencial democratizante” (TATAGIBA, 2002, p. 62).

Contudo, é necessário relativizar a participação da sociedade civil como espaço idealizado *sempre progressista*, pois no jogo de construção hegemônica pelos grupos que a compõem, o tensionamento entre os interesses e as relações de poder se apresentam também na pauta, composição e ações dos Conselhos Municipais de Educação. Assim, os CMEs podem se apresentar como órgãos de governo ou como órgãos de Estado, marcados de contradições pelos movimentos processados em sua trajetória histórica.

Buscando em Gramsci (1978; 1991) inspiração para discutir essa dualidade que se apresenta contraditória ao passo que o Estado também representa mais os interesses da classe dominante e esta divide espaço na sociedade civil com o bloco dos dominados (FONTES, 2006), encontramos a diferenciação feita pelo autor de dominação e liderança hegemônica. Nem sempre um grupo da classe dominante consegue impor sua hegemonia sobre o Estado; neste caso, não há legitimidade sobre os dominados, ou seja, a burguesia domina por imposição mas não lidera, não convence sobre sua dominação. Para recompor sua dominação, a estratégia utilizada com frequência pela burguesia é a cooptação pelo bloco de poder de líderes e mecanismos privados do movimento popular, como os sindicatos, as associações de bairros e os próprios conselhos, para se tornarem *porta-vozes* da hegemonia dominante (COUTINHO, 2006), o que pela sedução/fetichismo do capital, não é tarefa muito difícil.

Para Tatagiba (2002), analisando a situação dos membros dos conselhos gestores, “as tentativas de cooptação seguem os mais diversos caminhos, sendo em muitos casos facilitadas pelo próprio fascínio pelo poder que leva alguns conselheiros a se perceberem com uma espécie de novos funcionários públicos” (p. 87).

Compreendemos, pois, os Conselhos de Educação na perspectiva de órgão de Estado como aparelho autônomo e plural, que assume o papel de contribuir para fazer valer os anseios por uma escola pública de qualidade e na definição ativa das políticas públicas educacionais¹¹. “Os conselhos são a presença da sociedade na estrutura do Estado. Nessa

¹¹ Políticas públicas educacionais entendidas como ordenamentos jurídicos editados pelo Estado materializados por meio de ações, projetos, programas, parcerias, a fim de atender às demandas da sociedade e garantir o cumprimento constitucional dos direitos e deveres relativos à educação. Logo, “as políticas públicas são ações que guardam intrínseca conexão com o universo cultural e simbólico ou, melhor dizendo, com o sistema de significações que é próprio de uma determinada realidade social” (AZEVEDO, 2004, p. XIV).

medida, visam a sua democratização conferindo-lhe legitimidade” (SAUER, 2002, p. 89). Logo, o conselho se apresenta também como espaço de condensação de forças entre sociedade civil e sociedade política, tendo na autonomia em relação ao governo sua possibilidade de configurar-se efetivamente enquanto órgão de Estado.

Os conselhos foram defendidos por segmentos dos movimentos sociais na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) expressando os anseios pela democratização do país e a construção de canais participação e “nesta lógica, os conselhos seriam o resultado histórico que sintetiza as demandas e anseios das classes populares por maior intervenção nas tomadas de decisões nos negócios públicos no âmbito local” (CALDERÓN, 2008, p. 176).

Ao discutirmos a gestão das políticas sociais pelo viés da participação cidadã, na superação da dualidade liberal entre sociedade civil e sociedade política, buscamos a concepção de Estado democrático enquanto movimento para chegarmos a consolidação de um *Estado ético*¹², ou seja, na superação dos modelos de Estado burocrático e Estado liberal/gerencial; Estado democrático de direito expresso na CF de 1988 ao garantir a cidadania como fundamento onde “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”; garantidor dos direitos civis e regulador das relações entre sociedade e governo, com vistas à cidadania plena (BRASIL, 1988). Ou seja, adotamos a perspectiva gramsciana de construção de uma nova hegemonia “criada por baixo”, das massas em sua intelectualidade prática, coadunando na superação do próprio Estado, onde

Na doutrina do Estado-sociedade regulada, de uma fase em que “Estado” será igual a “governo” e “Estado” se identificará com “sociedade civil”, dever-se-á passar a uma fase de Estado-guarda noturno, isto é, de uma organização coercitiva que tutelará o desenvolvimento dos elementos da sociedade regulada em contínuo crescimento, e, portanto, reduzindo gradativamente as suas intervenções autoritárias e coercitivas. De modo algum isto pode levar a pensar num novo “liberalismo”, embora esteja para surgir uma era de liberdade orgânica. (GRAMSCI, 1991, p. 150).

Foi esse movimento de reconstrução das relações democráticas em âmbito nacional somado ao amadurecimento das práticas conselhistas pelo país que contribuiu para firmar o controle e a participação social na gestão das políticas sociais via conselhos gestores de políticas públicas enquanto espaços para interlocução direta entre sociedade civil e governo.

¹² “[...] cada Estado é ético quando uma das suas funções mais importantes é a de elevar a grande massa da população a um determinado nível cultural e moral, nível (ou tipo) que corresponde às necessidades de desenvolvimento das forças produtivas e, portanto, aos interesses das classes dominantes. [...] Mas na verdade, só o grupo social que coloca o fim do Estado e a si mesmo como fim a ser alcançado, pode criar um Estado ético, tendente a eliminar as divisões internas de dominados, etc., e a criar um organismo social unitário e técnico-moral”. (GRAMSCI, 1991, p. 145).

1.2 Conselhos Gestores de Políticas Públicas Sociais: referenciais de redefinição dos Conselhos de Educação

Os conselhos gestores de políticas públicas são considerados por vários autores¹³, como legado dos movimentos populares e da mobilização social durante o processo Constituinte na década de 1980. Surgiram como forma de arraigar no novo ordenamento legal brasileiro os princípios da democracia participativa na gestão dos serviços públicos, integrando sociedade civil e sociedade política para a construção de uma nova hegemonia democrática. Configuraram, segundo Gohn (2009), alternativas aos movimentos sociais como saídas do regime autoritário vivenciado no país e estratégias para a intervenção mais direta da sociedade civil no Estado, que passou a ser responsabilizado constitucionalmente pelos serviços públicos que consistem nos direitos sociais de todos os cidadãos. A sociedade civil, principalmente no que tange aos blocos dominados, passou a perceber-se como detentora de direitos sociais com uma mudança de foco: “a questão da cidadania deixa de ser conquista da sociedade civil e passa a ser competência do Estado” (GOHN, 2009, p. 14).

Resultado das disputas de poder e de interesses na Constituinte, a CF promulgada em 1988 contemplou os anseios pelos direitos sociais e ratificou a criação de canais de participação social e gestão democrática em áreas como Saúde, Educação, Previdência Social, Assistência Social e outros. Segundo Lima (2009),

Apesar de a conjuntura da década de 1980 trazer indícios de uma crise econômica sem precedentes, que iria se acentuando, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) fora bastante flexível em relação à vinculação do Estado com as obrigações de atendimento das políticas sociais, visto ter o texto constitucional incorporado algumas das reivindicações da sociedade civil organizada. (p. 20).

No texto constitucional, incidem sobre tais canais de participação a cidadania como fundamento do Estado democrático de direito (art. 1º, inciso II); o direito ao acesso às informações do poder público, sejam de ordem particular ou coletiva (art. 5º, inciso XXXIII); a garantia de educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança e outros como direitos sociais (art. 6º); a participação de trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos que discutam e deliberem sobre seus interesses profissionais ou previdenciários (art. 10º); participação dos cidadãos como direito político por meio do sufrágio universal e pelo voto direto e secreto admitindo ainda a realização de plebiscito, referendo e iniciativa popular (art. 14, incisos I, II, e II); caráter democrático e administração descentralizada por meio de

¹³ Bordignon (2004; 2009), Cunha (2009), Cury (2006), Dagnino (2002), Gohn (2007; 2009), Tatagiba (2002), Teixeira (2000), Teixeira (2004), entre outros.

órgãos colegiados de composição quadripartite na Seguridade Social (art. 194, inciso VII); descentralização e participação da comunidade na gestão do sistema único de ações de promoção à Saúde (art. 198, incisos I e III); descentralização das ações governamentais na área da Assistência Social e participação da população por meio de organizações representativas na gestão e no controle das ações (art. 204, incisos I e II); gestão democrática do ensino público (art. 206, inciso VI); participação da população em organizações representativas na gestão e controle das ações relativas ao atendimento dos direitos da criança e do adolescente (art. 227, § 7º) (BRASIL, 1988).

Essas marcas na CF de 1988 vinculam-se diretamente à temática dos conselhos gestores enquanto mecanismos de articulação entre sociedade política e sociedade civil a fim de incentivar a participação social na elaboração, acompanhamento e avaliação das políticas sociais. Ou seja, a Carta Magna garantiu, pelo menos em termos legais, a participação cidadã nos processos de gestão, acompanhamento e controle das ações do Estado. Os movimentos sociais que defenderam a institucionalização dos conselhos creditaram a estes a significância de canais potencialmente legítimos de implantação da democracia participativa na gestão das políticas públicas, se tornando “concreta a chance de participação das coletividades no controle social das ações governamentais” (AZEVEDO, 2009, p. 216).

De forma geral, no início da década de 1990 as leis complementares que foram editadas pautaram a participação da sociedade civil na gestão democrática dos serviços sociais apostando nos conselhos como veículos para esse processo em âmbito federal e definindo a criação de instituições similares nos níveis estadual e municipal. Todavia, tal diploma legal configurou-se pela ressignificação (LIMA, 2001; 2009) das bandeiras dos movimentos sociais conquistadas na Constituinte, representando a implantação do projeto neoliberal de reforma do Estado no governo de Fernando Henrique Cardoso. Com esta conotação, “o Estado, por sua omissão ou por suas políticas antidemocráticas tem sido o verdadeiro impulsionador dos movimentos sociais, ao mesmo tempo em que pode funcionar como elemento de contenção desses movimentos” (CUNHA, 2009, p. 65). Neste contexto da reforma neoliberal,

[...] os conselhos, enquanto potencial de uma nova forma de sociabilidade democrática, foram capturados por um projeto de modernização da política tradicional, uma vez que os mecanismos institucionalizados de participação popular, embora modifiquem a estrutura de governo, preservam a essência desse tipo de política. (CALDERÓN, 2008, p. 180).

Buscando a raiz do vocábulo *conselho* para compreendermos essa ressignificação de sentido utilizado no ideário neoliberal, Cury (2006, p. 47) explica que o termo surge do

latim *Consilium*, que advém do verbo *consulo/consulere*, com o significado de ouvir alguém ou mesmo submeter algo à deliberação de outros, após a “ponderação refletida, prudente e de bom senso” do certame. Ainda, na essência do verbo *consulere*, encontra-se o princípio da publicidade dos atos. Logo, o conselho compreende um espaço público de diálogo entre diferentes atores, com competência para propor, responder, avaliar e deliberar sobre questões diversas, no caso deste trabalho, as políticas públicas sociais e, mais especificamente, as políticas educacionais. São, a priori, canais para tornar públicas as ações do Estado e as demandas da sociedade, ou seja, uma concepção inversa da apropriação neoliberal capitalista.

O fato é que após a CF de 1988 a utilização dos conselhos enquanto pretensos espaços de participação e controle social das ações do Poder Público tornou-se regra principalmente nos setores responsáveis pelas políticas sociais. Por sua multiplicidade, os conselhos na história atual brasileira foram diferenciados pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam) (1997) em três grupos, conforme o objetivo e funções específicas, sendo (i) conselhos temáticos, (ii) conselhos gestores de programas governamentais e (iii) conselhos gestores de políticas públicas sociais ou conselhos setoriais.

Conselhos temáticos referem-se a colegiados formados para agendas específicas, como os conselhos de políticas de gênero, raça, direitos da mulher entre outros, muitas vezes com tempo de atuação determinado e formatos muito variados, normalmente assumindo temáticas debatidas em âmbito geral, mas que abarcam significativa importância para o contexto municipal.

No grupo dos conselhos gestores de programas encontram-se os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACSS) que têm a finalidade de controle social e fiscalização de programas governamentais. No caso da Educação, os CACSS atuam em programas como a Alimentação Escolar e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). São criados nas três esferas de governo e possuem estrutura, funções e composição determinadas por lei federal, devendo estados e municípios editarem tais marcos em sua jurisdição e articular os segmentos para composição e funcionamento do órgão. Os conselhos deste grupo são os que aglutinam a participação social para o controle e fiscalização dos recursos públicos, com metas bem definidas, visando a racionalização do seu uso. Esses mecanismos foram introduzidos principalmente em meados da década de 1990 a partir da adoção da política de fundos e a introdução de programas federais com repasse de recursos direto aos municípios; logo, obedecem à ótica de controle para a contenção dos gastos e responsabilização social

sobre sua execução, minimizando assim o papel do Estado fundamentalmente na ampliação dos recursos para as políticas sociais.

Os conselhos gestores de políticas públicas sociais são “espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais” (TATAGIBA, 2002, p. 54), sendo, desta forma, mais abrangentes que as outras duas tipificações de conselhos acima descritos.

No caso dos Conselhos Gestores, seu formato obedece a diretrizes básicas, padronizadas nacionalmente, que provém da sua regulamentação legal, em que a participação da sociedade civil é obrigatória. [...] Essa alteração se tornou possível graças à correlação de forças presentes no nível nacional durante a elaboração da Constituição de 1988, para a qual, como sabemos, contribuiu decisivamente a mobilização dos movimentos sociais de cunho democratizante. [...] Esses formatos, muito frequentemente, representam então cunhas democratizantes inseridas em contextos predominante conservadores, sustentados por uma estrutura estatal que retém os traços autoritários que presidiram historicamente a sua constituição. Portanto, o caráter que os Conselhos vão assumir em cada caso – meras estruturas governamentais adicionais ou espaços públicos onde se constituem atores coletivos e sujeitos autônomos – irá depender do resultado da disputa que se trava nos diferentes contextos que os abrigam. (DAGNINO, 2002, p. 294).

Na área educacional, os conselhos gestores de políticas públicas, ou setoriais, referem-se aos Conselhos de Educação, que são órgãos máximos de gestão da educação no âmbito da Rede e/ou Sistema de Ensino ao lado das Secretarias de Educação. O Conselho Nacional de Educação (CNE) e os Conselhos Estaduais de Educação (CEEs) foram criados por lei nacional, mas não existe marco que determine aos municípios criarem seus respectivos Conselhos Municipais de Educação. O que encontramos no diploma legal são indicações sobre *órgãos normativos dos Sistemas de Ensino* (BRASIL, 1996a), ficando a cargo de cada município a opção de criar ou não o conselho ou mesmo de criar outras estruturas com nomenclaturas e funções similares, ou seja, os Conselhos de Educação não foram padronizados nacionalmente para as três esferas administrativas.

O mesmo não ocorreu quanto ao Conselho de Saúde e o Conselho de Assistência Social, por exemplo, que são obrigatórios para o recebimento de recursos e adesão a programas nas respectivas áreas e têm sua composição e funções especificadas em norma nacional. No caso dos Conselhos da Educação, temos uma exceção quanto à padronização em todos os níveis de governo em relação às outras áreas setoriais (DAGNINO, 2002). Mas, na esteira da ampliação da responsabilização dos municípios para com seus níveis e modalidades da educação básica, mesmo não sendo *obrigatórios em âmbito municipal*, cada vez mais o

MEC tem requisitado a existência de CMEs para instituição de parcerias, a exemplo do Plano de Ações Articuladas (PAR) e outros programas e fomentos da pasta. Os municípios se deparam então com a contradição de não ser obrigatório a criação de Conselhos Municipais de Educação ao passo que o funcionamento destes é cada vez mais exigido para celebração de convênios e execução de parcerias. Como impacto disso, podemos perceber segundo dados do próprio MEC em 2007, o percentual de 65% dos municípios brasileiros com conselhos criados legalmente (BRASIL, 2008), quando em 2004 tal índice atingia 31% (BRASIL, 2004).

Os conselhos gestores de políticas públicas representaram, então, os anseios populares de interlocução direta da sociedade civil com os governos, no sentido de apresentar demandas, participar da gestão de políticas públicas bem como o controle social e fiscalização da execução destas e dos recursos públicos empreendidos para sua implementação. Sintetizando com as palavras de Gomes (2003),

[...] aos conselhos gestores estão colocados três objetivos mais específicos: promoção da cidadania e da educação política; identificação, captação e ponderação constante das preferências da sociedade, com vistas à formulação de políticas públicas; e controle social sobre estas, incluindo a responsividade as demandas da sociedade e a responsabilização dos governantes. (p. 56).

Gohn (2007) define os conselhos gestores como canais de participação que articulam representantes da sociedade e do poder público estatal para a gestão dos bens públicos. Ampliando tal conceito, Teixeira (2000) conceitua tais órgãos como um “aparato misto, pelo qual a sociedade penetra no Estado e busca introduzir uma lógica de persuasão sobre as questões mais sentidas pela sociedade, criando assim novas agendas e novos parâmetros para as ações governamentais” (p. 104).

Por sua institucionalização na esfera pública, principalmente via aparato legal da década de 1990 e início da década de 2000, os conselhos gestores assumiram novas concepções e especificidades de acordo com sua área de atuação,

De forma sintética, os conselhos são instâncias públicas, [...] com competências definidas e podendo influenciar ou deliberar sobre a agenda setorial, sendo também capazes, em muitos casos, de estabelecer a normatividade pública e a alocação de recursos dos seus programas e ações. Podem ainda mobilizar atores, defender direitos, ou estabelecer concertações e consensos sobre as políticas públicas. Em qualquer dos casos, ou seja, em acordo com as linhas de ação do Estado ou em conflito com elas, contribuem para a legitimação das decisões públicas. (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005, p. 380).

O conceito de Silva, Jaccoud e Beghin (2005) demonstra esta institucionalização plural dos conselhos, que passam de colegiados populares advindos dos movimentos sociais a órgãos figurativos na estrutura do Estado, sendo definidos legalmente e podendo agremiar, conforme sua natureza e disposições legais, atribuições normativas, deliberativas, consultivas, de controle social e fiscalização.

Este processo configura, segundo Lima (2001), a *institucionalização dos espaços públicos*, trazendo os movimentos populares para dentro da esfera administrativa/burocrática do governo, o que revela-se como contradição ao objetivo inicial de tais aparelhos: a *novidade* conselhos gestores de políticas públicas surgiu como possibilidade de romper com a burocratização da máquina pública, o corporativismo, o patrimonialismo e a cooptação de espaços e atores públicos por interesses privados no âmbito das políticas sociais (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005, p. 379).

Para Gohn (2008),

Os conselhos setoriais inserem-se na esfera pública e sua grande novidade é dada pelo fato de terem criado novo padrão de relação entre Estado e sociedade, via a ampliação da esfera social pública. Isto se deu porque a dinâmica societária dos conselhos fortalece a representação da sociedade civil e passou a exigir que a gestão das políticas públicas fosse alargada, ampliada pela inclusão e participação de novos atores sociais. (p. 97).

Segundo Tatagiba (2002), o que difere os conselhos gestores pós CF de 1988 dos modelos existentes anteriormente é sua natureza, pois estes consistiam órgãos técnicos vinculados ao Executivo e formados por notáveis na área setorial, já os conselhos atuais têm sua novidade, em tese, sinalizada por serem espaços públicos com composição plural e paritária, terem o processo dialógico na consolidação das discussões e “funcionarem como instâncias deliberativas com competência legal para formular políticas e fiscalizar sua implementação, apontando no sentido da democratização da gestão” (p. 54-55).

A literatura sobre os conselhos indica que após a corrente municipalista implementada principalmente na década de 1990, generalizou-se uma prática conselhistas impulsionada na maioria dos casos por influência de programas do governo federal através de transferências diretas de recursos aos governos municipais, onde tais conselhos foram criados legalmente, mas, por diversos fatores, não contemplaram de fato os ideais dos movimentos sociais defendidos na Constituinte.

Além do mais, o processo de municipalização acelerou-se sem que os municípios tivessem estruturas capazes de gerir os serviços que assumiram. Neste processo, os

Conselhos Municipais foram criados apenas como uma exigência formal de acesso aos programas federais, sem nenhuma preparação ou discussão com a sociedade e sob o controle total dos prefeitos. (TEIXEIRA, 2000, p. 113).

O que se observa é a mudança de eixo: ao invés de termos conselhos criados a partir da organização social, a criação destes passou a ser definida basicamente por ação político-administrativa do Poder Executivo, onde a sociedade civil foi *convocada* para *participar por força de lei*. A partir desta constatação, analisa Souza (2008) que,

Em lugar de certo espontaneísmo sociopolítico de sua criação, constatar-se-ia a existência de processos sistematizados de participação social, a priori definidos por políticas de descentralização ou, majoritariamente, de desconcentração da administração pública, de racionalização da máquina estatal, de sua privatização, de deslocamento de responsabilidades entre os entes federados e entre o Estado e a sociedade, em larga medida resultado de diagnósticos, relatórios e receituários cunhados no âmbito de órgãos multilaterais de financiamento e de cooperação técnica internacional. (p. 26).

Como efeito desse modelo de desconcentração¹⁴ aos municípios (CASASSUS, 1990), a partir da década de 1990, os conselhos passaram a ser incorporados nos aparelhos de governo como instrumentos burocráticos de centralização de ações em prol da *vigilância da máquina estatal* para que esta tenha eficiência e eficácia na gestão dos processos e recursos destinados às políticas públicas, representando o controle ou hegemonia do governo sobre os movimentos populares dentro dos colegiados e acarretando um processo de ressignificação na criação e funcionamento destes, se comparados aos conselhos preconizados na CF de 1988. Observa-se que tais espaços foram cooptados pela lógica gerencial principalmente a partir do esvaziamento político dos sindicatos e movimentos sociais, antes fortalecidos pós Constituinte. Neste caso, adverte Sauer (2002) que “os conselhos poderão converter-se em instrumentos do mandonismo local ou constituir-se, simplesmente, em estruturas formais sem a necessária participação ativa da sociedade” (p. 87).

A literatura aponta várias dificuldades no processo de institucionalização dos conselhos como a fragilidade institucional e legal; a desvalorização da cultura de participação social; a falta de autonomia; falta de paridade entre sociedade civil e governo na composição do órgão; baixa representatividade e consequente crise de legitimidade das deliberações; infraestrutura insuficiente; inconsistência nas políticas de formação continuada de conselheiros; falta de publicização dos atos; burocratização excessiva; e, incapacidade de

¹⁴ Casassus (1990, p. 17) explica a diferença entre os conceitos de descentralização e desconcentração como esta sendo um movimento de “cima para baixo” e a primeira um movimento inverso de “baixo para cima”. Ou seja, a desconcentração enquanto instrumento que visa assegurar o poder central e a descentralização enquanto processos fomentadores do poder local.

mobilização social. O patrimonialismo, clientelismo e personalismo que deveriam ser minimizados na relação conselho – sociedade – Estado, conforme analisaram Silva, Jaccoud e Beghin (2005), se apoderam dos colegiados via principalmente da troca de favores, sucumbência de interesses públicos aos interesses privados, na falta de consciência e envolvimento dos sujeitos bem como do apoderamento do colegiado pelos *carreiristas de conselho*, intelectuais que possuem respeitável conhecimento técnico do setor e mobilidade política que acabam perpetuando-se no colegiado em consequência da desvalorização da participação de outros segmentos e da grande rotatividade destes (DAGNINO, 2002).

Por tais circunstâncias, os conselhos gestores deixam de funcionar como órgãos de Estado e passam a atuar como mais um órgão na burocracia do governo, a fim de legitimar as suas ações, contrariando as expectativas dos movimentos sociais expressas na CF de 1988. Para desvelar quais problemas acometem cada colegiado em particular, são necessárias investigações sobre o processo de sua criação, instalação e condições de funcionamento, analisando a formação dos sujeitos e como tais indivíduos contribuem para o êxito do conselho, que em sua máxima representa a garantia do direito aos serviços sociais públicos de qualidade a todos os cidadãos.

Desta forma, temos uma distorção explícita entre as bandeiras defendidas e amarradas na CF de 1988 e a criação/atuação instituída na prática dos conselhos, principalmente ao considerarmos o longo período entre a promulgação desta e a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394/1996, que buscou *remediar* os anseios educacionais para atendimento das demandas, a racionalização dos recursos e a centralização das políticas públicas.

Nos aspectos de sua relevância, argumenta Gohn (2007) que os conselhos são importantes por serem um dos frutos das lutas pela redemocratização do país e por constituírem espaços legítimos para a participação cidadã; por sua institucionalização, configuram como dever o ingresso da sociedade civil e dos governos na arena de debates sobre as políticas públicas. Tornam-se canais fundamentais para que a sociedade civil leve até o Estado seus anseios, seus problemas, seus interesses; também podem contribuir para publicizar a implementação de políticas por parte dos governos, de forma mais adequada à compreensão popular do que os balancetes técnicos de prestação de contas adotados pela Administração Pública.

Neste sentido, Dagnino (2002) contribui com uma visão histórica de que a experiência conselhistas favorece a um impacto cultural na gestão do Estado considerando, em primeiro lugar, a própria existência dos conselhos como espaços públicos com a participação

da sociedade civil, confrontando as concepções elitistas, tecnocráticas e autoritárias de democracia sobre a natureza do processo decisório no interior do Estado; em segundo aspecto, por permitir a convivência com as diferenças o que tem gerado novas aprendizagens políticas assim como a existência e legitimidade do conflito na busca dos consensos; e, em terceiro lugar,

[...] esses espaços têm servido de canais de expressão e defesa de reivindicações de direito dos excluídos da cidadania no Brasil e, nessa medida, contribuído para o reconhecimento deles por parte da sociedade como um todo, mesmo quando esse reconhecimento não se traduz imediatamente em medidas concretas. A participação da sociedade civil na publicização de um enorme número de demandas de direitos tem alterado a face da sociedade brasileira ao longo das duas últimas décadas. (DAGNINO, 2002, p. 296).

Entre possibilidades e entraves, cooptações e ressignificações, as pesquisas sobre os conselhos podem representar a busca de compreensões sobre suas funcionalidades e impactos políticos ou mesmo culturais no desenho institucional das políticas públicas sociais, tentando balizar a relação governo e sociedade civil na definição de políticas e prioridades nos processos de democratização do Estado e ampliação da participação popular em sua gestão (TATAGIBA, 2002). Em síntese, a investigação sobre tais aparelhos de Estado pode propiciar, nos dizeres de Gramsci (1991; 2004a), a compreensão do seu próprio valor histórico.

1.3 Os Conselhos de Educação, Participação e a Gestão das Políticas Educacionais

Histórica e legalmente, os Conselhos de Educação diferem-se dos demais conselhos gestores por dois aspectos: primeiro, por possuírem uma jornada com a criação dos primeiros colegiados, em âmbito nacional e estadual e pontualmente em âmbito municipal, antes mesmo do período republicano; segundo, por não haver normativa nacional que determine a criação dos Conselhos de Educação nas unidades municipais da federação, como acontece com os Conselhos de Saúde, de Assistência Social e Conselhos Tutelares, por exemplo. A Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) – Lei nº 9.424/1996 foi o primeiro marco em âmbito nacional a nominar os CMEs e a propulsora da criação dos colegiados nos municípios a fim de atender à composição, não obrigatória, de conselheiros municipais de educação no Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social (CMACS) do Fundo (BRASIL, 1996b).

Por sua brevidade histórica nos municípios, Gohn (2007, p. 104) analisa que “os conselhos municipais na área de educação são inovações recentes, ainda não apropriados pela população como espaços reais de participação”, neste sentido, constituem-se campo de intensa aprendizagem política e técnica dos sujeitos que ingressam nas estruturas dos conselhos por inaugurarem seu funcionamento no município. Segundo Paz (2004), este é o primeiro conteúdo que veio da Constituinte: a ideia de que o Executivo não pode fazer tudo sozinho, mas que a gestão local, principalmente, deve ser compartilhada.

Neste direcionamento, para Jacobi (2008),

A participação deve ser entendida como um processo continuado de democratização da vida municipal, forma de intervenção na vida pública com uma motivação social concreta que se exerce de forma direta, e método de governo centrado na institucionalização das relações entre o Estado e a sociedade civil. (p. 122-123).

De acordo com Gohn (2007), a partir dos anos 1990 o poder local passou a significar uma força social organizada, o empoderamento da comunidade. Com isso, ampliaram-se os espaços de participação, como os conselhos, e projetaram novos atores sociais e políticos que dão reconhecimento e legitimação ao local.

A partir de então, passaram a vigorar mecanismos que abriram possibilidades de maior participação nos espaços públicos. É o quadro em que os municípios se tornaram entes federativos, e as políticas passaram a contar com a chance de considerar a realidade e as potencialidades dos espaços locais, bem como, se tornou concreta a chance de participação das coletividades no controle social das ações governamentais. (AZEVEDO, 2009, p. 216).

Para Gomes (2003, p. 37), é com a “governança local” que o participar toma concretude, ao aproximar a participação ativa dos resultados dela decorrentes. Segundo o autor, a realidade em âmbito municipal pode ser mais palpável, controlável, do que nos outros níveis de governo, possibilitando aos conselhos se tornarem instrumentos facilitadores da participação e valorizadores do controle das políticas públicas pela sociedade.

[...] é a estrutura política mais próxima do cidadão para o exercício da práxis democrática cotidiana, vivência essencial no processo pedagógico de construção da cidadania e da sociedade democrática, e pode propiciar uma melhor articulação da democracia representativa com a participativa e a direta. (SAUER, 2002, p. 87).

Na perspectiva de gestão democrática e participativa da Rede ou do Sistema Municipal de Ensino, o Conselho Municipal de Educação assume, em tese, o papel de contribuir no processo de diálogo entre sociedade e governo. Enquanto órgão de Estado tem

como premissa em sua composição garantir a representatividade e legitimidade segundo a natureza do próprio município, das forças que emanam dos diversos segmentos sociais incluindo os trabalhadores da educação, tendo como princípio a preservação do direito à educação pública de qualidade, conforme garante a CF de 1988.

Em suas funções, vários CMEs ainda não conseguiram romper as práticas cartoriais confundindo-se, muitas vezes, como departamentos das Secretarias Municipais de Educação. Isto se deve, além da herança histórica, ao modelo de desconcentração gerencial implantada na reforma do Estado brasileiro na década de 1990. Como alternativa a este contexto, Bordignon (2004; 2009) propõe que compete ao CME fomentar sua atribuição de participação social (BALZANO; ZANCHET, 2004), dando enfoque às funções propositiva, mobilizadora, de controle e fiscalização, garantidas na CF de 1988, abrindo canais para que os atores sociais assumam os espaços públicos para gerir as políticas sociais, rompendo com o vício histórico de manter os CMEs como órgãos burocráticos e meros aparatos administrativos. Daí o enfoque passa pela importância dada à ampliação da participação cidadã, na formação das consciências através das vivências pelos debates que os conselhos oportunizam. Logo,

A cidadania organizada, participativa, portadora de uma cultura emancipatória pode inibir, enfraquecer ou eliminar os principais problemas que atingem os conselhos como: baixa autonomia [...]; cultura autoritária [...]; não-legitimação da representatividade social [...]; fraca cultura política [...]; pouca transparência nas ações; baixa capacidade de mobilização social e pouco acesso a informações. (SAUER, 2002, p. 95).

Neste sentido, o fortalecimento dos CMEs passa pela valorização da participação de seus conselheiros, enquanto aprendizagem contínua e permanente, e pela expansão do número de conselhos no país, garantindo unidade e força política perante os governos locais. Para tanto, o campo de pesquisas se abre sobre esses colegiados na perspectiva de construir referenciais de atuação e discussão num modelo de descentralização que garanta autonomia para a constituição das políticas públicas educacionais em âmbito municipal.

A legitimidade dada pela CF de 1998 à participação social torna os Conselhos de Educação os espaços de construção efetiva da cidadania com o envolvimento de cidadãos na luta permanente por seus direitos relativos ao ensino público. Como bem define Cury (2006),

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. Conselhos 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 mesmo controlá-los. (CURY, 2006, p. 51).

A participação é o que garante movimento e possibilidades ao conselho. E os representantes são os responsáveis por garantir sua legitimidade frente aos segmentos que representam bem como a toda sociedade (política e civil), garantindo, em contrapartida, legitimidade às ações do próprio colegiado. Há de se ressaltar que a paridade entre sociedade e governo na composição do conselho é característica fundamental que garante equilíbrio nas discussões e deliberações. Todavia, também é preciso dizer que não se trata exclusivamente de opostos, numa visão maniqueísta (LÜCHMANN, s/d, p. 10), mas uma arena de debates onde o que deve ser buscado sempre é a transparência nas discussões, os consensos e o foco na oferta de educação pública e gratuita a todos os cidadãos nos termos da lei. Ou, de forma mais incisiva, “é necessário estar alerta contra os maniqueísmos que, tanto contrapõem legiões de querubins municipais à besta do Apocalipse Federal, como confrontam a angelical sociedade civil à demoníaca sociedade política” (ROMÃO, 1992, p. 16).

No quesito da participação entre representantes da sociedade civil e do governo, Gohn (2007), Lüchmann (s/d) e Teixeira (2000) chamam a atenção para uma *paridade aparente*, pois os representantes do governo, normalmente servidores que atuam no Executivo ou Legislativo, possuem mais conhecimento sobre o funcionamento da administração pública, o que não acontece com boa parte dos representantes da sociedade civil, que são subjugados, muitas vezes, a uma condição de silêncio. Com esta conotação,

[...] o princípio da paridade tende, pelas próprias características de nossa cultura política, a se traduzir em vantagens para o governo, trazendo profundos desequilíbrios ao processo decisório [...]. Nesse sentido, parece correto supor que a obrigatoriedade legal da paridade como princípio de equivalência entre Estado e sociedade nos conselhos, embora absolutamente fundamental, não é, contudo, suficiente para garantir a equivalência real: esta envolve a contínua disputa pela hegemonia no interior dos conselhos. (TATAGIBA, 2002, p. 59).

Ao separar os conselheiros entre *cidadãos que sabem* (e por isso *podem* contribuir com a prática conselhistas) e *cidadãos que não sabem* (porque não têm qualificação para serem conselheiros), ignora-se o postulado de Gramsci (1991) de que

Cada homem, desde que ativo, isto é, vivo, contribui para modificar o ambiente social em que se desenvolve (para modificar determinados caracteres ou para conservar outros) tende a estabelecer “normas”, regras de vida e de conduta. O círculo de atividades será maior ou menor, a consciência da própria ação e dos objetivos também, além do mais, o poder representativo terá um determinado grau, e

será mais ou menos praticado pelos “representantes” na sua expressão sistemática normativa. (GRAMSCI, 1991, p. 154). (Grifos do autor).

Assim, a paridade aparente cerceia uma das riquezas advindas com a ampliação dos segmentos participantes: a multiplicidade de seus conhecimentos. Ou seja, apresenta-se como pauta dos Conselhos de Educação o desafio de empreender os debates com efetivação de voz a todos os integrantes por meio da participação política, educacional, social e ética onde, num processo histórico, seja possível minimizar os desequilíbrios gerados pela paridade aparente e contribuir para a ampliação da consciência dos sujeitos coletivos, construindo pela prática participativa condições de empreender novos diálogos entre sociedade civil e governo. Emerge, pois, desta análise a compreensão da necessidade e importância da formação dos conselheiros municipais de educação em exercício do mandato visando equilibrar o nível do debate entre os diversos saberes presentes nas rodas de discussão.

1.4 Marcos Históricos e Legais da Constituição dos Conselhos de Educação no Brasil

A história¹⁵ da instituição de Conselhos de Educação no Brasil foi registrada a partir do findar do Período Imperial e presente em todo Período Republicano, mas direcionando-se principalmente à criação do colegiado nas instâncias nacional e estadual. Algumas pesquisas, como as desenvolvidas por Ribeiro (2004) e Werle (1998), apontam a criação pontual de Conselhos de Educação em âmbito municipal antes da abertura democrática da década de 1980 seja por meio de ação de governos, da igreja católica ou dos movimentos populares, mediante práticas localizadas.

A valorização do cenário municipal começou a se modificar a partir da Constituição Federal de 1988 que erigiu os municípios à condição de entes federativos autônomos, equiparando-os aos estados (art. 18) e expressou as determinações de cada ente federado para constituir seus Sistemas de Ensino (art. 211). Vinculou-se a este marco um estímulo para a criação dos Conselhos Municipais de Educação como órgãos normativos dessa nova organização, porém, sem nominar os órgãos gestores municipais de *conselhos* ou outro termo, mesmo já existindo de fato alguns municípios com CMEs instituídos por delegação de competência dos CEEs, observando-se a possibilidade criada via Lei nº 5.692/1971 (BRASIL, 1971; 1988).

¹⁵ Sobre a história dos Conselhos de Educação no Brasil, focando o período imperial à LDBEN nº 5.692/1971, ver Bordignon (2004; 2009), Cury (2006), Poletto (1982) e Teixeira (2004).

No Quadro 1, apresentamos a comparação da concepção e funções dos Conselhos Municipais de Educação antes e após a CF de 1988 a fim de visualizarmos as importantes ressignificações dos colegiados via incorporações das demandas dos movimentos sociais no texto constitucional.

Quadro 1 - Comparativo da concepção dos Conselhos Municipais de Educação

Categoria	CMEs antes da CF de 1988	CMEs após a CF de 1988
Perfil	– Órgão colegiado técnico-pedagógico; – Dotação orçamentária nem sempre definida; – Critérios de organização definidos pelo CEE.	– Órgão colegiado de participação social; – Dotação própria no orçamento da SMED; – Organização definida em Lei Municipal.
Funções	– Consultiva de assessoramento; – Deliberativa; – Opinitiva.	– Consultiva de assessoramento; – Deliberativa; – Propositiva; – Mobilizadora; – Acompanhamento e controle social; – Normativa¹⁶; – Fiscalizadora¹⁶.
Atribuições	– Ênfase nas delegadas pelo CEE; – Menor poder de decisão; – Solução de problemas.	– Ênfase nas conferidas pelo município; – Participação na tomada de decisões; – Participação na definição das políticas educacionais e acompanhamento da sua execução.
Composição	– Indicação pelo Executivo; – Participação quase exclusiva de professores.	– Representatividade do Executivo e da sociedade com paridade ou outra relação; – Pluralidade na representação da sociedade, com indicação pelos representados.

Fonte: Adaptação de BRASIL, 2006a. Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime).

Além do aspecto de autonomia municipal para criar e organizar o colegiado, o desempenho de funções, atribuições e composição passaram a vincular os princípios de democratização da gestão do ensino, bem como a ampliação das competências para cumprimento dos dispositivos legais e a valorização da participação social como instrumento de qualificação na formulação, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas educacionais, conforme discutido anteriormente e representado no Quadro 1. No tangente aos aspectos históricos e legais, a CF de 1988 redesenhou o perfil dos CMEs na medida em que os municípios ampliaram suas obrigações educacionais.

Pelas conquistas asseguradas na CF de 1988, a articulação entre os Conselhos de Educação ganhou um novo formato com a criação, em julho de 1992, da União Nacional dos

¹⁶ As funções normativa e fiscalizadora são executadas por municípios que instituem Sistemas Municipais de Ensino próprios, desvinculando-se do Sistema Estadual e normatizações do respectivo CEE.

Conselhos Municipais de Educação¹⁷. A entidade surgiu com os objetivos¹⁸ de incentivar a criação e organização de CMEs, articular os conselhos existentes no debate nacional, interagir os Conselhos Municipais com outros órgãos e instâncias, entre outros. A organização dos colegiados em uma entidade própria de nível nacional representou o divisor de águas para a proposição e defesa de políticas de criação de conselhos e capacitação de conselheiros, via mobilização dos conselhos existentes.

Em 1994, outra mudança na esfera nacional que contribuiu para o debate sobre os colegiados educacionais foi a extinção¹⁹ do Conselho Federal de Educação (CFE) e criação o atual *Conselho Nacional de Educação*, justificando-se que o antigo CFE estava descontextualizado social, jurídica e politicamente da nova realidade brasileira, considerando que este concentrava-se mais em seu papel técnico-burocrático e a nova emergência democrática pós CF de 1988 exigia um novo modelo de colegiado, e que pode ser comparado com o exposto no Quadro 1 em relação aos CMEs (BORDIGNON, 2009).

A LDBEN nº 9.394/1996 referendou a criação do Conselho Nacional de Educação, mas não fez menção à nomenclatura de Conselhos Estaduais e Municipais, referindo-se apenas aos *órgãos normativos dos respectivos sistemas de ensino*. O diploma legal regulamentou as responsabilidades de cada ente federado para com a Educação e a possibilidade dos municípios criarem seus próprios Sistemas de Ensino, conforme expresso na CF de 1988, concretizando a abertura necessária para que os municípios avançassem na definição das próprias políticas educacionais bem como ampliando o arcabouço de suas responsabilidades (BRASIL, 1996a).

A partir da Lei nº 9.424/1996, que criou Fundef, é que são nominados os CMEs enquanto componentes dos CACSs do fundo (BRASIL, 1996b). A partir deste marco, a criação de CMEs no território nacional ganhou um novo impulso no sentido de adequar a composição do CMACS do Fundef, mas sem levar em consideração as condições reais dos municípios brasileiros quanto à abertura de tantos colegiados, com dificuldades inclusive de *cooptar* cidadãos disponíveis para composição dos mesmos (LUCE; FARENZENA, 2008). Várias pesquisas²⁰ apontam as dificuldades de municípios, principalmente os menores, de encontrarem pessoas disponíveis para participar em tantos conselhos (setoriais, gestores de

¹⁷ A Uncme teve seu primeiro estatuto publicado no Diário Oficial de João Pessoa em 12 de agosto de 1992.

¹⁸ Disponível em: <<http://www.uncme.com.br>>. Acesso em mar. 2009.

¹⁹ Através da Medida Provisória nº 661, de 18 de outubro de 1994, artigos 3º e 4º, convertida na Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995.

²⁰ Ver Dagnino (2002), Lima (2009), Oliveira *et al* (2006), Souza (2008), Teixeira (2004), entre outras.

programas, temáticos), gerando às vezes sobrecarga de uns indivíduos e até o esvaziamento dos espaços públicos.

O que podemos destacar nesta pesquisa de campo, é que tanto governo como sociedade civil buscam o *cidadão idealizado, capacitado*, com conhecimentos prévios para ser conselheiro; ignora-se, com esta concepção, que a aprendizagem de ser e de fazer-se conselheiro dá-se, essencialmente, pela participação, pela construção diária, pela vivência dos processos. Ou seja, como poucos cidadãos nos municípios são vistos como *os ideais*, estes acabam sendo designados para participarem de vários conselhos. Por outro lado, também podemos inferir certa descrença dos cidadãos em assumir e participar desses espaços, principalmente quando não há valorização financeira pela participação.

Na vertente das emanções da LDBEN nº 9.394/1996 e dos movimentos provocados por Uncme, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e outros, o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, definiu como uma das metas para a Gestão, o estímulo à criação de Conselhos Municipais de Educação (BRASIL, 2001), como uma das bandeiras da democratização das Redes ou Sistemas de Ensino preconizadas na CF de 1988.

Por este arcabouço legal e pela articulação e proposição de instituições como a Uncme e a Undime, o Ministério da Educação editou a Portaria nº 3.272, de 06 de novembro de 2003, para constituição do grupo de trabalho para implementação do *Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação*, importante marco para disseminação das políticas de constituição dos Conselhos de Educação nas municipalidades, com reflexos no cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2005). Por meio do Programa, foi possível uma articulação maior entre os CMEs existentes, sua entidade de classe e a formação de conselheiros e técnicos das SMEDs, trazendo o tema para as discussões seja em nível nacional seja local.

Substituindo o Fundef, a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, criou o Fundeb mantendo a presença de conselheiros municipais de educação no CACS do fundo. Com este novo ordenamento, surgiu a possibilidade de transformar o CMACS numa câmara do próprio Conselho de Educação, novidade adotada por alguns municípios, objetivando principalmente a redução do número de conselhos existentes, considerando as dificuldades acima discutidas.

Consta na história dos colegiados de Educação uma carga de atribuições e delegações de responsabilidades atribuídas diretamente pelo Poder Executivo, assumindo os colegiados mais um perfil de consultoria e tarefeiros do que de planejamento, proposição e avaliação. Os conselhos foram se constituindo no cenário nacional como órgãos de

assessoramento, para execução de práticas cartoriais, de despachos e análises documentais, conteúdos que persistem mesmo após a CF de 1988 e o subsequente diploma legal vigente, conforme o exposto no Quadro 1.

Por essa trajetória, evidencia-se a prática corrente nos CMEs de cuidar primeiro do contencioso educacional e burocrático, postergando as possibilidades de proposição, controle e mobilização social, uma herança dos Conselhos de Educação em âmbito federal e estadual que em suas histórias deram prioridade a tais funções principalmente no período militar.

No período da ditadura militar, os conselhos se transformaram, cada vez mais, em conselhos técnicos, e não em espaço para discussão efetiva da política educacional. O objetivo fundamental era converter o debate da educação em um colóquio de especialistas e de técnicos ligados ao governo, cuja pauta jamais incluiria os problemas da heteronomia cultural e do capitalismo dependente. Esses conselhos transformaram a educação – um assunto público dos cidadãos – em tema exclusivo de especialistas; o requisito mais importante para que alguém pudesse participar de um conselho era o ‘conhecimento técnico’ em educação. (LEHER, 2004, p. 31). (Grifos do autor).

A história da criação de Conselho de Educação no município é explicitada principalmente ao analisar sua composição e suas funções, considerando que muitos CMEs são criados por induções de outros níveis de governo sem a devida mobilização social da localidade, conforme apontaremos nos estudos de caso desta pesquisa.

De forma geral, pela CF de 1988 os municípios brasileiros passaram a gozar da condição de ente autônomo materializada no pacto federativo, de igual importância em relação aos estados frente ao governo nacional (art. 18). Das reformas advindas com a Carta Magna, a educação nacional passou a ser planejada n’outra concepção, em especial ao que tange à gestão democrática (art. 206, inc. VI) e a integração entre os entes federados, estabelecendo a colaboração mútua e a possibilidade de estados e municípios constituírem seus próprios Sistemas de Ensino, independentes ou não entre si (art. 211 e § 4º) (BRASIL, 1988).

A promulgação da LDBEN nº 9.394/1996, com refluxos da concepção neoliberal no sentido de desconcentração de responsabilidades da esfera federal para os municípios, contemplou a gestão democrática do ensino nos termos da Lei e das normas dos Sistemas de Ensino (art. 3º, inciso VIII), reforçando ainda mais a autonomia dos municípios em criarem seus próprios Sistemas (art. 8º, § 2º) e explicitou suas responsabilidades frente à Educação municipal (art. 11), o que evidenciou a necessidade da constituição de órgãos normativos (BRASIL, 1996a).

Logo, por indução legal e pela onda corrente de desconcentração (confundida com descentralização) de políticas públicas que *garantiriam mais eficiência e eficácia* ao Estado, programas²¹ foram implantados, principalmente pelo MEC, a fim de *capacitar* os municípios para criação de seus SMEs, mesmo que isso significasse uma ruptura com os Sistemas Estaduais e uma possível disputa por poder, como consequência do levante municipalista da década de 1990 e a disputa por recursos financeiros do Fundef. Por esse viés, os estados foram pressionados, tanto pela lei federal como pelo crescimento municipal, a uma desconcentração de obrigações que perpassava às gestões municipais e até as unidades escolares, objetivando os municípios não perderem recursos financeiros pelo baixo número de matrículas do ensino fundamental, que passou a ser priorizado em detrimento da educação infantil e da educação de jovens e adultos (EJA).

É neste contexto de disputa por autonomia de gestão e por recursos federais, no findar da década de 1990, que ganha peso nas discussões em fóruns, congressos e demais agendas a criação de Conselhos Municipais de Educação, no intento de o município poder gerir suas próprias políticas educacionais e dialogar de igual para igual com os Sistemas Estaduais e o Sistema Federal. Como já exposto, há uma indução do governo federal para os municípios criarem seus sistemas e conselhos, ampliando o leque da participação social na gestão e controle da máquina pública, mesmo que no determinado momento histórico desta década, possa significar transferência à sociedade das obrigações estatais (LIMA, 2009). Enquanto em estados e municípios com histórico de mobilização social mais fortalecida tais colegiados representam instâncias do poder da organização social local; nos demais municípios (a maioria) a criação de CMEs passa pela ação exclusiva do Poder Executivo, ou seja, a institucionalização governamental (LIMA, 2001), com foco nos programas e recursos federais, assumindo, muitas vezes o ônus do clientelismo, paternalismo, patrimonialismo e tantos outros *ismos* ainda muito presentes na gestão pública (MENDONÇA, 2000).

1.5 Funções e Atribuições dos Conselhos Municipais de Educação

O Conselho Municipal de Educação na concepção de algumas vertentes²² dos movimentos sociais configura-se, em tese, como um canal permanente de discussão entre sociedade civil e governo, ouvindo e fazendo-se ouvir em relação à gestão das políticas

²¹ Nesse conjunto, citamos o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação (Prasem), sendo depois substituído pelo Pradime.

²² Ver Bordignon (2004; 2009), Cury (2006), Dagnino (2002), Gohn (2008; 2009), entre outros.

educacionais no âmbito local, sem cair no localismo e sem desvincular-se das discussões estaduais e nacionais; e tais poderes precisam ser explicitados na lei de criação e regimento interno do colegiado.

De acordo com o exposto no Quadro 1, os conselhos surgiram antes da CF de 1988 numa concepção pragmática, na lógica de desconcentração de obrigações, de dar respostas aos problemas emergentes, ou seja, de cuidar mais do contencioso educacional e das práticas burocráticas. Quando buscamos sua contextualização numa base da participação democrática, supera-se essa concepção pragmática pela natureza de gestão social, colegiada, autônoma e que traz no seu conjunto de competências e composição a representação de diversos setores da sociedade civil e do próprio governo, com o intuito de que as vozes particulares nos momentos de debate, os interesses, se tornem uma única voz, a voz do Conselho de Educação. Por isso, o papel fundamental do conselho na execução de suas competências é a busca dos consensos.

Para Cury (2006),

Faz parte da dialética de um Conselho ser um órgão colegiado, ser um corpo colegiado. Membros de igual dignidade, com responsabilidades comuns, devem fazer o esforço e, coletivamente (co), fazer uma releitura (*legium*) racional e dialógica dos problemas próprios daquela instituição social. (p. 50).

E completa, “por mais que uma cultura de Conselhos de Educação ainda impregne seus atos, a expectativa de hoje é de que eles devem conter, em alto grau, a dinâmica da participação, da abertura e do diálogo” (idem, p. 54). Logo, o conselho com essa natureza representa um canal de debates entre a sociedade civil e o governo, visando implementar uma discussão dialética, horizontal e não puramente pragmática ou verticalizada, rompendo com a pura desconcentração de responsabilidades (CASASSUS, 1990) e visando à construção de uma nova hegemonia nas municipalidades.

O perfil dos CMEs nos remete, então, à discussão de suas funções e atribuições, pois nelas estão *o que* e *o como fazer* de um conselho. Não negamos a necessidade do cumprimento do que emana da lei enquanto órgãos normativos do Sistema de Ensino, fiscalizadores de instituições e consultivos, mas, segundo Cunha (2009), não deveriam ficar restritos somente a tais funções sob o risco de se tornarem colegiados meramente burocráticos e administrativos, invertendo sua natureza socioparticipativa para uma executiva/normatizadora atrelada ao Executivo. Para tanto, as funções consultiva, propositiva e principalmente a mobilizadora e de controle introduzidas na CF de 1988 aos conselhos

gestores de políticas sociais compreendem o foco das ações dos Conselhos de Educação no contexto atual.

Analisando as funções do Conselho de Educação, Balzano e Zanchet (2004), Bordignon (2004; 2009) e Cury (2006), a partir de um colegiado com todas as funções previstas em sua lei de criação (conforme Quadro 1), é ainda mais evidente a dimensão da importância do órgão para a gestão da Rede ou Sistema de Ensino enquanto possibilidade de constituir-se um espaço de democratização da definição de políticas públicas locais.

A *função consultiva*, primeira função atribuída aos Conselhos de Educação em sua história enquanto assessores do MEC e principalmente quando se privilegiou o direito de ser conselheiro aos cidadãos de notório saber educacional, refere-se ao papel de responder às dúvidas emanadas do governo, das instituições e da sociedade sobre as questões educacionais, observando-se o disposto no diploma legal.

Na essência dessa função, é o papel de ouvir e responder segundo o que a lei reza, atendendo aos despachos seja do Poder Executivo ou mesmo aos questionamentos feitos por instituições, agentes escolares ou pela sociedade. Para tanto, os conselheiros no desempenho da função consultiva requerem uma formação/capacitação contínua para atenderem às solicitações de posicionamento conforme rezam os marcos legais e pedagógicos, evitando o risco de cair em opiniões meramente empíricas, do senso comum.

Nesta perspectiva, a literatura em tela aponta para o exercício da função consultiva mais relacionada às questões do cotidiano educacional, como aquelas relativas a matrículas, vagas na rede pública, atuação de profissionais da educação, denúncias, entre outras. De certa forma, pouco se tem registro da função consultiva ser solicitada pelo governo a fim de ouvir a voz do Conselho de Educação no que se refere ao planejamento e execução de políticas educacionais, excetuando-se aquelas em que haja determinação em lei para fazê-lo, exigindo parecer consubstanciado do colegiado como o caso da aplicação dos recursos do Salário-Educação²³ e outros programas de órbita federal.

Baixar normas complementares para o seu Sistema de Ensino compreende a *função normativa*, sendo uma das principais funções do Conselho de Educação, definida na LDBEN nº 9.394/1996. Não se trata de substituir ou concorrer com a função do Poder

²³ “O Salário-Educação, instituído em 1964, é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública. [...] A contribuição social do Salário-Educação está prevista no artigo 212, § 5º, da Constituição Federal, regulamentada pelas leis nºs 9.424/1996, 9.766/1998, Decreto nº 6003/2006 e Lei nº 11.457/2007. É calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais, e é arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda (RFB/MF). [...]”. Disponível em: <<http://www.fnede.gov.br/index.php/financ-salarioeducacao>>. Acesso em abr. 2011.

Legislativo, mas de aplicar o princípio da regulamentação bem como incorporar as demandas locais através de normas, o que é atribuição inerente aos conselhos. A função normativa é executada apenas por CMEs onde foi criado o Sistema Municipal de Ensino, independente do Sistema Estadual, devendo por força de lei, regulamentar no âmbito do SME a gestão democrática do ensino, os níveis e modalidades, o currículo, os processos avaliativos, critérios para autorização e funcionamento de unidades escolares, reconhecimento de cursos, entre outras pautas. Pela significância de tal função, expõe Romão (1992) que:

[...] o importante é a descentralização da competência normativa, para que haja uma maior proximidade entre os legisladores e o fato pedagógico e, portanto, mais realismo antiburocratizante dos normatizadores, melhor adequação às especificidades locais, maior agilidade no atendimento de diligências e melhor fiscalização orientada dos atos educativos do sistema de ensino. (p. 103).

Quanto à *função deliberativa*, significa decidir, tomar posição e dar encaminhamento sobre as pautas em discussão; baixar resoluções, elaborar pareceres. Para deliberar, assim como para normatizar, é necessário ouvir, consultar, refletir e ponderar com as bases, tornando legítimas as ações do conselho e minimizando o atropelo à sua autoridade e autonomia. Segundo Cury (2006), “deliberar implica a tomada de uma decisão, precedida de uma análise e de um debate que, por sua vez, como se viu, implica a publicidade dos atos na audiência e visibilidade dos mesmos” (p. 48). Com esta compreensão, a legitimidade das deliberações se concretiza com a publicização dos atos. No exercício da função deliberativa, o conselho discute as questões educacionais, as políticas implantadas e propõe o debate com o governo e com a sociedade, ampliando suas competências, ou mesmo, encaminha as deliberações para cumprimento, conforme a situação legal.

A *função propositiva* surge no princípio de que o conselho não existe somente para ouvir e responder, ele também tem voz e corpo. Para fazer proferir suas proposições, não é necessário esperar somente os chamados do Executivo ou dos diversos setores sociais. Consiste em falar em nome da sociedade sobre as políticas educacionais gestadas no município. Opinar, contribuir dialeticamente para a gestão de políticas que garantam a qualidade dos serviços prestados pela Rede ou Sistema de Ensino. No desempenho da função propositiva, o conselho se mostra mais ativo em relação às demandas, estudando a realidade educacional e podendo prever situações e necessidades que vão ao encontro das políticas públicas. Com isto, o conselho amplia sua marca de atuação e garante a voz dos sujeitos que compõem o colegiado através dos seus segmentos. Alguns escritos como em Oliveira *et al* (2006), Ribeiro (2004), Tatagiba (2002), entre outros, registram que os conselhos ainda não

conseguiram executar plenamente a função propositiva, prevalecendo a função consultiva a partir das pautas encaminhadas pelo Executivo.

O *controle social* é função mais difundida hoje entre os CACSs como os do Fundeb, da Alimentação Escolar. Esta função contempla as devolutivas do Conselho de Educação à sociedade sobre as ações do governo. Refere-se ao papel de acompanhar a elaboração, execução e avaliação quanto à aplicação de recursos públicos, ou seja, fiscalização das ações desenvolvidas pelo Poder Público. De acordo com Teixeira (2000),

A função de controle não implica numa postura reativa. Exige uma posição pró-ativa, no sentido de promover ações propositivas com os instrumentos legais para o exercício do controle ou outros que podem ser criados [...]. É necessário também que não se limite à constatação das situações, mas que induza a postura do governo a mudanças e responsabilize os agentes governamentais. (p. 109).

A *função fiscalizadora*, além de se referir à verificação da aplicação de recursos públicos pelo governo completando a função de controle social, abrange o papel burocrático de monitorar o cumprimento das leis e normas educacionais pelas instituições (públicas e privadas) que compõem a Rede ou Sistema de Ensino. No exercício desta atribuição, o conselho, onde foi instituído o SME, assume o poder de aplicar sanções aos estabelecimentos que não estiverem de acordo com os preceitos legais, podendo inclusive suspender atendimento e/ou fechar unidades que não se adéquem às normas vigentes (BORDIGNON, 2004).

Quanto à *função mobilizadora*, o Conselho de Educação tem a principal ferramenta de garantir sua autonomia e a legitimidade de sua voz quando fala ao governo e à sociedade. Compreende a função de trazer para dentro da plenária a participação social e estatal, de dar voz aos diferentes atores sociais e políticos através de audiências públicas, reuniões, fóruns de discussão, entre outras estratégias. Normatizar, deliberar, propor, responder a consultas, controlar e fiscalizar só se tornam legítimos se o colegiado ouve a sociedade civil e a sociedade política. Não se trata de descaracterizar a legitimidade dos membros indicados que compõem o conselho, mas de abrir o espaço público de discussões, de dar devolutivas, buscar subsídios no seio do Estado e realimentar as orientações dos representantes. Também é o instrumento para se publicitar aos atos praticados pelo conselho, reforçando sua importância para a gestão das políticas sociais locais. Segundo Balzano e Zanchet (2004), esta função objetiva “estimular a participação da sociedade no acompanhamento e controle da oferta dos serviços educacionais” (p. 18) bem como um instrumento de avaliação da práxis conselheira.

Tais funções acima discutidas são as principais difundidas entre os Conselhos de Educação por todo país, pois advém das atribuições do CNE, espelho para os demais entes federados, que como vimos no Quadro 1, foram incorporadas após a CF de 1988. Também são as funções trabalhadas na formação de conselheiros municipais de educação pelo Pró-Conselho. Todavia, cada município tem autonomia para, no ato legal de criação do CME, definir quais serão suas competências, muitas vezes adotando somente algumas ou buscando *modelos* n'outros colegiados e outras vezes criando novas funções, esboçando a multiplicidade dos Conselhos de Educação no Brasil. O mesmo não ocorre com o CMACS do Fundeb, por exemplo, que possui sua composição e obrigações definidas em lei federal. Daí uma especificidade ao se estudar a natureza dos CMEs porque cada municipalidade pode caracterizar o órgão conforme suas necessidades e debates locais; e nesta especificidade reside também sua riqueza, ao compreendermos que cada realidade se materializa de uma forma, abrindo espaço para a criatividade local ao estipular seu ordenamento jurídico próprio.

Dependendo da definição das funções do CME em sua lei de criação e da forma com que são executadas, ele pode ter caráter mais *técnico-pedagógico* ou de *participação social* (BALZANO; ZANCHET, 2004). O primeiro refere-se ao expediente burocrático, não menos importante, de atendimento ao contencioso educacional, com característica marcadamente de órgão executivo do Sistema paralelo à Secretaria de Educação, conforme a natureza histórica que os CMEs herdaram, mesmo estes surgindo num contexto de abertura democrática. Neste sentido,

Uma análise detalhada mostra que os conselhos sempre atuaram no âmbito de suas funções. O que ocorreu foi uma tendência, tanto no nacional/federal, quanto nos estaduais, da prevalência das funções *cartoriais*, ou do contencioso escolar, por força das próprias demandas. Na verdade, não houve desvio, no sentido legal, mas subordinação às contingências da realidade. (BORDIGNON, 2004, p. 59).

O segundo caráter compreende principalmente as funções mobilizadora e controle social, como forma de garantir a participação da sociedade na gestão das políticas públicas; correspondem aos legados dos movimentos sociais na CF de 1988, na intenção de democratização do Estado via participação dos cidadãos não só pelo sufrágio universal mas também na gestão, acompanhamento e controle das políticas públicas.

A partir dos autores em tela, é possível compreender que um dos grandes desafios dos conselhos é conciliar as atribuições técnico-pedagógicas e dar mais ênfase à participação social e tornar-se, efetivamente, um órgão de Estado.

A existência desses Conselhos, de acordo como o espírito das leis existentes, não é o de serem órgãos burocráticos, cartoriais e engessados da dinamicidade dos profissionais e administradores da educação ou da autonomia dos sistemas. Sua linha de frente é, dentro da relação Estado e Sociedade, estar a serviço das finalidades maiores da educação e cooperar com o zelo pela aprendizagem nas escolas brasileiras. (CURY, 2006, p. 45).

Na década de 1990, mesmo com a criação do atual Conselho Nacional de Educação, o fortalecimento dos Conselhos Estaduais e criação de vários Conselhos Municipais de Educação, pesquisas já citadas mostram que as práticas cartoriais não foram superadas e sim mais absorvidas prevalecendo as funções normativa, deliberativa e fiscalizadora das instituições educacionais, ou seja, o caráter técnico-pedagógico. Pouco se tem registro de conselhos que agregam mais intensidade no exercício das funções consultiva, propositiva, mobilizadora e de controle, esta última mais restrita aos CACSs, levando à hipótese de que o caráter de mobilização social ainda não foi apropriado pela cultura conselhistas. Nesta perspectiva, contribui Teixeira (2000) ao propor que “o Conselho não pode restringir suas ações a reuniões ou atividades burocráticas. Deve se tornar visível perante a comunidade” (p. 112).

Diante desse arcabouço histórico e legal, convém indagar: como as experiências de Conselhos de Educação têm se dado nos municípios goianos, quais influências as políticas federais têm exercido sobre as municipalidades e como os colegiados se comportam depois de instalados? A reconstrução dos cenários pode permitir à elucidação de muitas questões e contribuir para a análise dos perfis dos CMEs, tendo em tela o desempenho de suas funções e o seu caráter como balizares de sua relevância social no tangente à contribuição para formulação, execução, controle e avaliação de políticas educacionais nas localidades.

1.6 O Pró-Conselho: reflexos de sua atuação e o perfil dos Conselhos Municipais de Educação em Goiás (2004 - 2007)

A movimentação conselhistas do final da década de 1990 empreendida principalmente por organizações como a Undime e Uncme e, principalmente, a disposição no PNE/2001 já no início da nova década para estimular os municípios a criarem seus Conselhos foram fatores que contribuíram para a definição de políticas nacionais que cumprissem tais objetivos.

Esta mobilização culminou no lançamento no ano de 2003, pelo Ministério da Educação, do Pró-Conselho, formatado com bases em apontamentos mais democrático-

participativos de orientação na criação de CMEs (AZEVEDO, 2009). Em síntese, o programa foi concebido com os objetivos de (i) capacitar conselheiros municipais de educação; (ii) ampliar a capacidade destes em compreender e integrar a legislação educacional; (iii) ampliar a capacidade de atuação dos conselheiros; (iv) assegurar a participação da sociedade na gestão educacional; (v) contribuir para o fortalecimento dos Sistemas Municipais de Ensino; (vi) identificar e debater as tendências de organização, estrutura e funcionamento dos CMEs, seu papel e suas funções; (vii) consolidar relações que propiciem a intervenção organizada; (viii) contribuir para a criação de redes estaduais e regionais de competências com vistas à formação continuada de conselheiros de educação; e (ix) consolidar uma estrutura educacional que garanta a inclusão social (BRASIL, 2005). Com esta perspectiva, de acordo com Azevedo (2009), o discurso oficial priorizou a criação de CMEs enquanto órgãos de Estado com vistas a atender o disposto no PNE/2001 e com a intenção de expandir os níveis de participação nas decisões da gestão educacional, ampliando a compreensão de atuação dos conselheiros e indicando a distribuição do poder segundo pressupostos de um projeto político-participativo.

Como principais frentes de atuação do Pró-Conselho destacam-se a criação do *Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação* (Sicme²⁴) e a realização de encontros estaduais de formação de conselheiros municipais de educação. Com tais estratégias, pretendia-se fomentar os conselheiros de conteúdo político e técnico a fim de que pudessem atuar de forma mais consciente na definição das políticas públicas educacionais. Em certa medida, também se pretendia que os conselheiros fossem *instruídos* para acompanhar mais de perto o desempenho dos municípios em relação aos programas e recursos federais que as prefeituras administravam, considerando que muitas destas só investiam em educação a partir dos convênios e repasses de recursos do MEC.

Quanto à realização dos encontros estaduais em terras goianas, no período de 06 a 08 de novembro de 2004, foi promovido em Goiânia o I Encontro de Capacitação de

²⁴ O Sicme é um sistema que visa coletar os dados dos CMEs no Brasil e consolidá-los em uma base para análise e definição de políticas e programas no âmbito da gestão da educação municipal. Objetiva mapear anualmente o retrato dos CMEs e divulgá-lo através da publicação *Perfil dos Conselhos Municipais de Educação*. O cadastro anual das informações é feito por adesão das SMEDs e CMEs não existindo obrigatoriedade legal ou vinculação para que os municípios informem seus dados em tela, o que pode incidir em variações nos resultados tabulados, pois nem todos os municípios procedem à alimentação anual da pesquisa, principalmente os municípios que não criaram os CMEs ou onde os mesmos encontram-se desativados. Mas, nem por isso o sistema perde a sua relevância considerando a abrangência dos trabalhos e resultados divulgados, contribuindo para diversas pesquisas sobre a temática. Os dados do Sicme demonstram a evolução do número de CMEs em funcionamento no Brasil, indicativo de que os municípios estão avançando na autonomia de gestão das próprias políticas educacionais. A consolidação dos questionários no *Perfil dos Conselhos Municipais de Educação*, publicado periodicamente com os resultados anuais pelo MEC/Pró-Conselho referentes aos anos de 2004, 2005, 2006 e 2007, constitui a ferramenta mais completa hoje disponível para conhecermos as características principais destes órgãos, possibilitando análises dos processos de implantação, implementação e condições de funcionamento.

Conselheiros Municipais de Educação do estado com a presença de 280 representantes de 88 dos 246 municípios goianos, ou seja, 36% de municípios presentes na discussão, um número quase proporcional ao de municípios com CMEs à época (BRASIL, 2005). O encontro objetivou formar os conselheiros e técnicos das SMEDs a fim de estimular as administrações locais a criarem seus Sistemas e seus conselhos próprios, como disposto no PNE.

A presença de Conselhos de Educação no estado de Goiás tem como marcos a criação do Conselho Estadual de Educação²⁵ - Lei Estadual nº 4.009/1962 e a criação do CME de Goiânia - Lei Municipal nº 7.771/1997, que, após assumir a Coordenação Estadual da Uncme, passou a ser referência direta aos demais municípios seja fornecendo assessoria, documentação ou visitas para orientação e fortalecimento dos CMEs. Assim como em Goiânia, nos demais municípios do estado a Lei do Fundef foi a primeira grande indutora da municipalização do ensino e da consequente criação de Conselhos de Educação. Tanto o CEE quanto o CME de Goiânia foram espelhos para muitos municípios no sentido de fornecer modelos de leis de criação, de regimentos e até mesmo de formação de equipes técnicas para atuarem na gestão dos SMEs recém-criados.

Em relação aos aspectos legais em âmbito estadual que contemplam a criação de CMEs, temos a Lei Complementar nº 26/1998, que estabeleceu as Diretrizes e Bases do Sistema Educativo de Goiás,

Art.8º- Os municípios podem organizar-se em sistemas próprios de educação, seguindo o que estabelecem os artigos 11 e 18 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996:

I – é permitido aos municípios agruparem-se em sistemas integrados de educação de maneira a organizarem e manterem sistemas de ensino fundamental;

II – os municípios devem manifestar sua opção aos órgãos pela gestão e normatização do ensino no Estado;

III - os sistemas municipais de educação organizarão, na forma da lei, Conselhos Municipais de Educação que exercerão funções normativas do sistema, baixando normas complementares a fim de atender às especificidades e diversidades locais. (GOIÁS, 1998).

A lei estadual resguardou aos municípios os princípios contidos na LDBEN nº 9.394/1996 de constituírem seus Sistemas próprios de ensino (art. 11), mas obrigou-os a comunicarem, no caso, ao CEE, sua opção. Ainda, a lei determinou aos Sistemas Municipais a criação de respectivos conselhos com a função normativa, pois a partir da desvinculação do Sistema Estadual, passam a não seguir mais as normas deste, devendo baixar normas segundo as características da própria localidade e orientar e fiscalizar as instituições educacionais

²⁵ Conselho Estadual de Educação de Goiás, disponível em: <<http://www.cee.go.gov.br>>. Acesso em mai. 2010.

jurisdicionadas ao SME, ou seja, as escolas públicas municipais e as filantrópicas e privadas de educação infantil, conforme artigo 18 da LDBEN nº 9.394/1996.

Tal ordenamento, em primeiro aspecto, compreende uma forma de subordinação dos municípios no sentido de terem de comunicar ao Sistema Estadual sua opção; todavia, em termos práticos, esse processo contribui para uma melhor gestão no regime de colaboração. Ainda, representa as responsabilidades que o CEE passa a se desobrigar e os CMEs passam a assumir mediante a criação do Sistema próprio de ensino, no tangente à suas competências normativas, fiscalizadoras, de controle e consultivas. Responsabilidades estas que muitas vezes desencorajam os gestores municipais a investirem na criação do SME, fator que pode ser observado no desenvolvimento desta pesquisa, em especial no Capítulo 2.

Outra medida que *estimulou* os municípios goianos a criarem seus conselhos próprios foi a edição da Lei Estadual nº 13.609, de 19 de abril de 2000, que trata da redistribuição dos recursos do Salário-Educação pelo governo do estado aos municípios. Na lei são estipuladas várias exigências, dentre elas,

Art. 2º - Para habilitar-se ao recebimento das parcelas do Salário-Educação, o município deverá comprovar, junto à Secretaria de Estado da Educação:
I - aprovação, pelo Conselho Municipal de Educação, através de parecer circunstanciado, de Plano de Aplicação e Relatório Físico-Financeiro relativo ao ano anterior;
 II - o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal;
 III - a existência e regular funcionamento de plano de carreira e do Conselho Municipal de Educação, criados por lei;
 IV - a existência de plano municipal de educação, de duração plurianual, aprovado pelo Conselho Municipal de Educação;
 V - a implantação do Conselho Municipal de Acompanhamento do FUNDEF.
 Parágrafo único - O não cumprimento das disposições contidas neste artigo implicará a suspensão do repasse dos recursos destinados ao município. (GOIÁS, 2000). (Grifos nossos).

Visando os recursos do Salário-Educação, significativa parte de municípios que não havia criado seu conselho em 1997 o fez em 2000 e 2001, sendo que os primeiros reeditaram as leis de criação do órgão para atender a esta nova demanda, ampliando as competências dos colegiados para aprovarem o plano de ação e prestação de contas do Salário-Educação. Em 2003, a Lei nº 13.609/2000 foi reformulada pela Lei nº 14.564, de 20 de outubro de 2003, que não mais citou a exigência de criação, acompanhamento, fiscalização ou aprovação da prestação de contas do recurso pelos CMEs, passando a considerar como exigência apenas a criação do CMACS do Fundef (art. 2º, inciso V) (GOIÁS, 2003).

Neste aspecto, percebemos uma contradição quanto à visão do governo estadual relativa à criação dos CMEs, que ao substituí-los pelo CMACS do Fundef em 2003,

contribuiu para que os colegiados fossem paralisados em muitas municipalidades, conforme apontou a pesquisa Sicme/MEC no comparativo 2004/2007, no quesito do período de existência do colegiado nas municipalidades.

A partir dos resultados do Sicme, é perceptível que foi no findar dos anos 1990 e início dos anos 2000 que o processo de criação de CMEs ganhou impulso nos municípios goianos. Registrou-se em 2007, que 47% dos CMEs em funcionamento em Goiás tinham de 05 a 10 anos de existência (BRASIL, 2008), denotando serem práticas ainda muito recentes.

Atualmente, o Plano Estadual de Educação (PEE)²⁶ estabeleceu o estímulo à criação de CMEs e garantia de apoio à sua informatização (GOIÁS, 2008), mas sem definir como tais metas serão alcançadas nem as responsabilidades dos governos estadual e municipais. Torna-se importante objeto de pesquisa a forma que os CMEs estão contemplados nos respectivos Planos Municipais de Educação (PMEs).

Estudando os dados estatísticos, os números totais do Sicme expostos na Tabela 1, no período consolidado de 2004 a 2007, apontam que 65% dos municípios do país, ou seja, 3.604 municípios possuem ato legal de criação do colegiado; 60% dos municípios da Região Centro-Oeste (CO) disseram possuir colegiado criado legalmente. Em Goiás, 178 municípios, percentual de 72% do estado, declararam ter lei que cria o conselho (BRASIL, 2008).

Tabela 1 - Criação dos CMEs segundo número total de municípios cadastrados no Sicme no quadriênio 2004 – 2007

Local	2004 a 2007		
	Nº de municípios ²⁷	Municípios com CMEs criados legalmente	
		Nº	(%)
Brasil	5.560	3.604	65
Região Centro-Oeste	465	279	60
Goiás	246	178	72

Fonte: Tabela elaborada para este estudo a partir de BRASIL, 2008.

²⁶ A construção do PEE foi morosa e o projeto discutido com a sociedade ficou muito tempo parado, sem que o governo do estado encaminhasse o projeto para votação na Assembleia Legislativa. Após sua aprovação em 2008, não constam registros de como tem sido implantadas as metas propostas. Logo, o processo de elaboração, aprovação e avaliação do PEE aponta como importante objeto de pesquisa no campo das políticas públicas em Goiás.

²⁷ Número de municípios segundo dados do IBGE, 2010.

No entanto, nem todos estes conselhos criados em lei estão em funcionamento, segundo os dados da Tabela 2, o que conduz a indagações importantes.

Tabela 2 - Situação de funcionamento dos CMEs segundo número total de municípios cadastrados no Sicme (2007)

Local	2007				
	CMEs criados legalmente	CMEs que funcionam regularmente		CMEs criados que não foram instalados ou não funcionam	
		Nº	(%)	Nº	(%)
Brasil	3.604	2.388	66	1.216	34
Região Centro-Oeste	279	151	54	128	46
Goiás	178	89	50	89	50

Fonte: Tabela elaborada para este estudo a partir de BRASIL, 2008.

De acordo com os dados apresentados na Tabela 2, no cenário nacional 34% dos conselhos criados legalmente não foram instalados ou estão desativados, situação que atinge 46% dos conselhos da Região Centro-Oeste e 50% dos conselhos criados em Goiás, considerando os dados de 2007 e os municípios que participaram da pesquisa Sicme. Logo, os números indicam que a prática de institucionalização dos colegiados ainda não foi totalmente assumida pelos governos municipais nem tampouco incorporada pela sociedade civil, esboçando um quadro de descontinuísmo na implantação das políticas públicas e/ou do descumprimento dos dispositivos legais de ordem local, representando também a desmobilização social para participação nesses espaços e/ou de falta de interesse governamental para garantir sua viabilidade. Para Romão (1992), um das causas do problema do descontinuísmo reside no fato de que “cada governo que assume tenta *inventar a roda de novo*, interrompendo programas, planos e projetos que, anteriormente, não só inventaram a roda, como já a aplicaram, com sucesso, em vários artefatos” (p. 92) (grifos do autor).

De forma geral, as pesquisas sobre os colegiados contemplam apenas os conselhos em funcionamento, havendo uma lacuna quanto aos municípios que não conseguiram ou não quiseram implantar devidamente os colegiados de educação, mesmo existindo a sua respectiva lei de criação.

Uma primeira discussão²⁸ permite perceber a diferença entre municípios com conselhos criados e municípios com conselhos em funcionamento. Havia, segundo os dados

²⁸ A análise desta parte do trabalho contemplará os dados do Sicme 2007, última publicação divulgada pelo Pró-Conselho, quando 104 municípios goianos se cadastraram e destes 89 possuíam CMEs em funcionamento (BRASIL, 2008).

totais de Goiás, 72% de municípios com ato legal de criação de conselhos, mas apenas 36% dos CMEs estavam em funcionamento no ano de 2007, o que equivale também a 50% dos conselhos criados no período de 2004 a 2007, conforme apontado na Tabela 2. É pertinente questionar, mesmo considerando as particularidades de uma pesquisa por adesão (os municípios não são obrigados a participar da pesquisa), quais são os motivos da criação legal do colegiado e sua não implantação ou mesmo a desativação no decorrer de sua existência. No caso goiano, a edição da Lei Estadual nº 14.564/2003 que retirou a exigência da criação e funcionamento de CMEs para os municípios receberem sua quota do Salário-Educação, substituindo-os pelos CMACS do Fundef, pode ser uma justificativa do fato de boa parte dos 50% dos colegiados estarem desativados ou mesmo nem terem sido implantados.

Dos 14% de municípios goianos participantes em 2007 onde o CME foi cadastrado como inativo ou que ainda não havia sido implantado, responderam como razões para o não funcionamento: falta de pessoal (13%), falta de espaço físico (7%), falta de interesse (27%), falta de capacitação (13%) e outras razões (73%). Esta questão leva a apontamentos interessantes ao considerarmos que a falta de interesse corresponde a mais de um quarto das respostas: falta de interesse de quem? Das instituições, em não encaminhar seus representantes para compor o órgão? Dos cidadãos, em consequência da pouca vivência participativa? Das organizações sociais, que não exigem o cumprimento do ato legal de criação do CME por desconhecer a natureza e importância do colegiado? Do Poder Executivo, por não disponibilizar as condições necessárias para o funcionamento pleno do conselho, indicando uma administração concentradora e autoritária? E quais seriam essas outras razões que atingem um percentual de 73%? Segundo Romão (1992), o que devemos entender é “que a consolidação dos Conselhos Municipais de Educação é a consolidação do próprio processo democrático no sistema de ensino” (p. 105). Neste cenário, o CME precisa existir de fato para poder contribuir com as vivências democráticas no SME.

Quanto à falta de capacitação, conceituada nos documentos do Pró-Conselho como processo de formação contínua e instrumentalização dos conselheiros em exercício (BRASIL, 2004b; 2005), ao compararmos o índice de 33% apontado no ano de 2004 em Goiás (BRASIL, 2004) com os 13% de 2007, pode representar um indício da efetividade da ação de formação de conselheiros do Pró-Conselho e sua parceria com a Uncme. Os processos formativos deram-se envolvendo os conselheiros, ou seja, no exercício da função, o que é um indicador de extrema importância para a consolidação dos trabalhos e continuidade do funcionamento dos conselhos, devendo ter conteúdo político e técnico envolvendo aspectos

sobre a administração pública (GOHN, 2007). Teixeira (2000) apresenta como fatores decisivos para a ampliação da formação,

No primeiro aspecto [político], trata-se de assumir novas atitudes em relação à negociação com os demais atores, favoráveis à convivência com as diferenças, à competência na disputa de posições e à construção de alianças, inclusive com setores governamentais. [...] No aspecto técnico, é crucial para o bom desempenho dos representantes que estes conheçam o funcionamento do aparelho estatal, os mecanismos legais que podem ser utilizados para efetivação dos direitos conquistados, a sistemática de análise e elaboração do orçamento e noções básicas de gestão pública. (p. 117).

Sobre os dados gerais de conselhos em funcionamento, a Tabela 3 apresenta o número de conselhos cadastrados no Sicme em cada ano e o percentual relativo ao número de municípios do Brasil, da Região Centro-Oeste e do estado de Goiás:

Tabela 3 - CMEs que funcionam regularmente: cadastro anual (2004 a 2007), segundo o número total de municípios por localidade

Ano	2004		2005 ²⁹		2006		2007	
Localidade	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)
CMEs em funcionamento – Brasil	1.369	25	1.291	23	1.813	33	2.388	43
CMEs em funcionamento – CO	99	21	89	19	126	27	151	33
CMEs em funcionamento – Goiás	74	30	59	24	81	33	89	36

Fonte: Tabela elaborada para este estudo a partir de BRASIL, 2004; 2006b; 2007b; 2008.

Observamos de 2004 a 2007 uma ampliação nacional de 25% para 43% do número de municípios com conselhos em funcionamento; na Região Centro-Oeste, o crescimento foi de 21% para 33%; em Goiás há uma elevação de 6 pontos percentuais, ou seja, de 30% para 36%. Complementando a informação, os dados de Goiás se mostram acima dos outros estados da Região CO, onde Mato Grosso e Mato Grosso do Sul apresentaram, ambos, 28% de municípios com conselhos em funcionamento em 2007 (BRASIL, 2008).

Sobre o perfil dos conselhos goianos em funcionamento, estes são compostos, em sua maioria por cinco, sete ou nove conselheiros titulares. Em 73% dos CMEs é mantida a paridade no processo de renovação dos conselheiros; em 74% é permitida a recondução, sendo que em 54% dos conselhos é prevista apenas uma e em 11%, duas reconduções. Pelo número de conselheiros titulares, os conselhos em Goiás são classificados de pequeno porte, o que tem relação com o tamanho da maioria dos municípios do estado. A duração de mandato

²⁹ O decréscimo do número de conselhos em 2005 é justificado pelo MEC através da hipótese de que os municípios consideraram não ser necessário prestar novamente as informações porque o fizeram em 2004, fato que foi corrigido nos anos seguintes com a maior divulgação do programa.

oscila entre dois (47%) a quatro anos (29%) com a renovação parcial prevista em 40% dos CMEs.

O número de conselheiros e sua possibilidade de recondução limitada e o princípio da renovação parcial são condições que contribuem para uma gestão democrática e participativa do órgão, na medida em que minimiza as possibilidades de personificação ou mesmo de carreirismos nos conselhos, heranças das práticas patrimonialistas da história brasileira (MENDONÇA, 2000).

Sobre a composição, nos 89 CMEs em funcionamento em Goiás, existem 604 vagas, distribuídas pelos seguintes segmentos:

Tabela 4 - Número de vagas e a distribuição percentual de representantes por segmentos – CMEs em funcionamento (2007)

Localidade	Nº Vagas para conselheiros 2007	(%) Representantes do Estado						
		Governo (Sociedade Política)			Sociedade Civil			
		Executivo	Legislativo	Judiciário	Escolas Públicas	Escolas Privadas	Pais	Segmentos sociais
BRASIL	18.616	23	5	1	34	6	14	16
REGIÃO CO	1.107	22	8	1	34	6	15	14
GOIÁS	604	24	8	< 1	33	6	15	13

Fonte: Tabela elaborada para este estudo a partir de BRASIL, 2008.

Quanto à representação, os dados apontam que o Poder Executivo e as escolas públicas detêm grande maioria na composição dos conselhos; é baixa a participação de pais e dos outros segmentos sociais e mais baixa ainda a participação dos outros aparelhos do governo (Poder Legislativo e Poder Judiciário) e das escolas privadas. No geral, um quarto das vagas são ocupadas por representantes do Executivo e 40% das vagas são destinadas a representantes do sistema educacional (escolas públicas e privadas). Esta composição, afirma Gohn (2007), é legado da tradição de Conselhos de Educação no Brasil, em restringir a participação aos atores envolvidos no processo educacional ou mesmo a um só segmento da comunidade educativa, excluindo os movimentos e organizações sociais.

Considerando-se os dados da composição, equivalente nas três realidades expostas, o conselho tem grande possibilidade de tornar-se um órgão mais burocrático vinculado à SMED e submisso ao Poder Executivo; principalmente se os trabalhadores em educação não ocuparem o espaço conquistado e trabalharem para construir sua autonomia frente ao governo, cuidando também para que não assumam uma postura corporativista. Para Cunha (2009, p. 21), “o corporativismo pode potencializar uma nova força conservadora, a

despeito da retórica que enfatiza o caráter democrático da luta pelas reivindicações dos grupos sociais cujos interesses cada entidade representa”.

Ao constatar a hegemonia dos profissionais da educação no controle majoritário dos conselhos, outro aspecto para a discussão refere-se às práticas patrimonialistas analisadas por Mendonça (2000), onde os professores se apossam do Sistema de Ensino e das escolas como se fossem suas propriedades, avaliando como indesejável a participação da comunidade (leigos) para debater e deliberar sobre assuntos que são de sua inerente competência. Como crítica a este modelo, o autor compreende que “a participação da população nos processos de gestão democrática é uma garantia a mais que assegura que seu funcionamento não fique restrito aos interesses corporativos de professores e funcionários” (MENDONÇA, 2000, p. 108). Neste sentido,

A experiência tem demonstrado que não contrabalançar essa representação com a dos usuários dos serviços educacionais tende a reforçar o corporativismo dos profissionais do ensino, ao mesmo tempo que lhe rouba a oportunidade ímpar de captação e percepção dos verdadeiros problemas vivenciados pela clientela. (ROMÃO, 1992, p. 101).

Em todos os casos, seja de controle do governo ou de interesses corporativistas no colegiado, perde-se o sentido de Conselho Municipal de Educação enquanto órgão de Estado, parafraseando Bordignon (2004; 2009) e Cury (2006). Sem o devido equilíbrio na representatividade, pode ocasionar questionamentos quanto à legitimidade das deliberações e normatizações baixadas, bem como de sua função social, refletindo nas questões de como e para quem o conselho trabalha.

Além da leitura do risco do corporativismo de carreira, Tatagiba (2002) analisa essa possibilidade em relação aos demais segmentos sociais, onde

Para muitos representantes da sociedade civil, estar nos conselhos é uma forma de conseguir mais recursos para suas entidades e não uma forma de construir coletivamente o que seria o interesse público em cada área específica. [...] tudo isso torna o campo da sociedade civil, naturalmente heterogêneo, em um campo altamente fragmentado. (TATAGIBA, 2002, p. 58).

Outro aspecto refere-se à participação dos alunos no CME, segmento que nem mesmo é contemplado na pesquisa Sicme. Ignora-se, além de excluir as crianças, que os SMEs também contemplam a educação de jovens e adultos. Mendonça (2000) critica a exclusão do segmento dos alunos nos processos participativos, explicando que tal processo

[...] está ligado à sua condição inferior na hierarquia de poder estabelecida na instituição escolar, mas também tem conexão com as concepções pedagógicas tradicionais, que situam o aluno na condição de paciente do processo educacional, bem como com o tratamento que a legislação em geral tem dado à relação do adulto com a criança, considerando esta última como imatura, sem cidadania. (MENDONÇA, 2000, p. 110).

Sobre o ato de indicação dos conselheiros, em Goiás, 58% das escolhas dos representantes são feitas pelas entidades, em 4% pelo prefeito, 19% pelos pares e 16% não informaram sobre o processo. Quanto à forma de escolha do presidente do colegiado, 79% dos CMEs definem o presidente através de eleição pelos pares; em 3% o secretário de educação é o presidente; 18% não registraram essa informação. Os índices demonstram princípios democráticos quanto à indicação dos conselheiros e o processo de eleição do presidente, pois apontam uma participação ativa e autônoma do colegiado na definição de sua diretiva. Todavia, há de se considerar que os números apontam que o conselho pleno é formado em sua maioria por representantes das escolas públicas e/ou por representantes do Poder Executivo, fator que pode interferir diretamente no processo de escolha presidencial, na forma de condução dos trabalhos e na definição de pautas de reunião, bem como na construção da autonomia do colegiado em relação ao governo.

Sobre as funções que o conselho exerce, a função consultiva está presente em 69% dos CMEs, 64% exercem a função deliberativa, 52% a função normativa, 69% a função fiscalizadora, 39% a função propositiva, 45% a função mobilizadora e 15% exercem ainda outras funções. As funções normativa e fiscalizadora estão diretamente relacionadas à constituição do Sistema Municipal de Ensino, criado em 62% dos municípios goianos, ou seja, contemplando 103 municípios, o que leva a deduzir que alguns Sistemas ainda seguem a normatização do Conselho Estadual de Educação, mesmo com poder legal para baixar normas próprias, visto que no estado 89 municípios estão com CME em funcionamento. Os dados indicam que em 14 municípios foi criado o SME mas não estão com o órgão regulamentador em atividade.

Parte significativa cumpre a função fiscalizadora, mas as funções propositiva, de controle social e mobilizadora que marcam o caráter de órgão de Estado, conforme Bordignon (2004) e discutidas anteriormente, são as menos desenvolvidas pelos conselhos, o que é confirmado ao observarmos as principais atribuições na Tabela 5.

Tabela 5 - Principais atribuições desenvolvidas pelos CMEs em 2007

Atribuições	Brasil (%)	Região CO (%)	Goiás (%)
Aprova regimento	75	70	66
Propõe sindicância	35	31	25
Elabora normas	59	52	53
Propõe diretrizes	70	62	57
Credencia escolas	41	42	39
Autoriza cursos	44	43	43
Emite pareceres	66	62	61
Aprova resoluções	49	42	45
Mobiliza segmentos	45	48	45
Outras	34	34	31

Fonte: Tabela elaborada para este estudo a partir de BRASIL, 2008.

Cruzando os dados da Tabela 5 com as funções e atribuições dos CMEs comparadas no Quadro 1, percebemos que a atuação dos colegiados ainda encontra-se mais concentrada nas funções definidas antes da CF de 1988. Na relação entre as funções e atribuições desenvolvidas pelos conselhos em Goiás, o caráter técnico-pedagógico se sobressai constituindo um perfil mais burocrático, com predomínio de atribuições cartoriais, visto que apenas 45% dos colegiados se ocupam de mobilizar os segmentos sociais e 39% exerce a função propositiva; ainda é contraditório quando 69% têm a função fiscalizadora e apenas 25% apresentam a atribuição de propor sindicância. Segundo Bordignon (2009), as funções fiscalizadora, de controle e mobilizadora são os legados dos movimentos sociais na CF de 1988, objetivando a democratização do Estado via participação dos cidadãos não só pelo voto através da democracia representativa, mas também na gestão, proposição, acompanhamento e controle das políticas públicas. Para Mendonça (2000, p. 290) “a maneira cartorial como são constituídos alguns colegiados tem levado ao seu funcionamento inadequado”.

Apresenta-se como desafio dos conselhos conciliarem as atribuições técnico-pedagógicas e dar mais ênfase à participação social e tornar-se, efetivamente, um órgão de Estado. Cury (2006, p. 45) argumenta que a linha de frente desses conselhos é “estar a serviço das finalidades maiores da educação e cooperar com o zelo pela aprendizagem nas escolas brasileiras”.

No tocante à elaboração e aprovação do regimento interno, processo indissociável da questão da autonomia do colegiado, tal competência está presente em apenas 66% dos conselhos goianos, inferior ao percentual nacional de 75%. De qualquer forma, considerando a prerrogativa enquanto órgão de Estado, a elaboração e aprovação do regimento interno

deveria fazer-se presente em todos os conselhos. No quesito de periodicidade de reuniões, nacionalmente, a maior concentração de reuniões dá-se mensalmente em 42% dos conselhos, seguida por 21% que se reúnem bimestralmente. Na Região Centro-Oeste, 40% dos conselhos se reúnem mensalmente seguidos por 15% que se reúnem semanalmente. Em Goiás, há um índice maior de reuniões semanais comparando-se com Brasil e Centro-Oeste, atingindo 20% dos CMEs; mas a maioria (28%) se reúne mensalmente e 15% se reúnem semestralmente. Analisar a periodicidade de reuniões implica retomarmos às atribuições dos conselhos, visto que ao exercê-las, requer-se uma quantidade maior de sessões; assim, para um conselho normativo, deliberativo, consultivo, propositivo, fiscalizador e mobilizador, sessões mensais ou com maior intervalo entre as reuniões torna o funcionamento do colegiado inviável. Considerando o atendimento ao contencioso educacional e as pautas emergenciais como prioridades adotadas, notadamente as funções de proposição, fiscalização e mobilização social ficam mais vulneráveis, o que pode ser claramente evidenciado na Tabela 5.

Aprofundando as discussões sobre autonomia do colegiado, quanto à organização funcional, em Goiás, apenas 15% dos CMEs têm conselheiros liberados por meio de dispensa remunerada para atuar no desempenho da função, índice semelhante aos níveis nacional e regional, contradição com a condição de conselheiro enquanto *cargo de relevante interesse público*, ou seja, na lei há o reconhecimento da importância pública da atuação do conselheiro mas na prática não há o estímulo e autonomia para exercê-la. Esta contradição se amplia quando em 65% dos conselhos não é feito nenhum tipo de apoio financeiro ao conselheiro; em apenas 13% dos colegiados goianos faz-se o pagamento de jetom. Na Região Centro-Oeste este índice cai para 10% e nacionalmente registra-se apenas 3%. Não há lei geral que regulamente a questão do jetom, mas ao considerarmos a criação de CMEs à luz do CNE, em tese, os conselheiros municipais deveriam ter este direito contemplado, pois está previsto na lei de criação do órgão nacional, em nova redação dada pela Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995³⁰ (BRASIL, 1995). De forma geral, o pagamento do jetom é um ponto polêmico que muitas vezes interrompe as discussões para criação do SME, pois nem sempre a compreensão da relevância de seu pagamento é clara para os chefes do Poder Executivo.

A maioria dos conselhos em Goiás não dispõe de sede exclusiva, funcionando 62% deles na sede da própria SMED, o que aumenta a dependência em relação ao expediente interno e externo além de incompreensões na sociedade, pois passa a imagem aparente de ser

³⁰ Art. 6º - [...] § 2º Os conselheiros exercem função de interesse público relevante, com precedência sobre quaisquer outros cargos públicos de que sejam titulares e, quando convocados, farão jus a transporte, diárias e jetons de presença a serem fixados pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto. (BRASIL, 1995).

mais um departamento administrativo daquela. Apenas 46% dos conselhos goianos têm funcionários à disposição para atuarem no órgão em funções administrativas e 49% não possuem equipamentos próprios e apenas 15% deles dispõem de dotação orçamentária.

A discussão sobre autonomia dos Conselhos de Educação se torna latente ao analisar os dados apresentados. É possível o órgão desempenhar todas as atribuições que lhes são determinadas legalmente sem condições de apoio aos conselheiros, sem condições materiais e humanas de funcionamento? Como realizar controle, fiscalização e mobilização nestas condições? A quem interessa a situação precária de funcionamento dos conselhos? Segundo Tatagiba (2002),

A carência de recursos financeiros, infraestruturais e humanos, sofrida pela grande maioria dos municípios brasileiros, reflete-se de forma dramática no funcionamento dos conselhos, privados das condições mínimas para o bom desempenho de suas funções. Por outro lado, muitas vezes a manutenção desse nível de carências tem sido um dos principais recursos das prefeituras para manter sob seu controle os conselhos e as entidades não-governamentais. (p. 86-87).

Balzano e Zanchet (2004) argumentam que sem condições próprias de funcionamento, a dependência administrativa e/ou financeira para com o Poder Executivo consome a autonomia do conselho, fazendo com que o órgão seja refém das demandas do governo, esvaziando o papel que devem desempenhar na representação da sociedade e controle e fiscalização da definição e execução das políticas públicas.

Contudo, uma questão emerge ao discutirmos a autonomia financeira do CME que está diretamente vinculada à autonomia da própria SMED: a Secretaria Municipal de Educação exerce autonomia financeira própria, conforme preconiza o parágrafo 5º³¹, artigo 69 da LDBEN nº 9.394/1996? Em outras palavras: o secretário municipal de educação tem total controle sobre as receitas e despesas da pasta que é responsável legal? Loureiro e Nascimento (2009) chamam atenção para a falta de autonomia financeira das SMEDs e o não cumprimento do dispositivo legal. Em relato da experiência pioneira do município de Goiânia, que em 2001 regulamentou e efetivou a autonomia financeira da SMED através do Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (FMMDE), os autores

³¹ Art. 69 – A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público. [...] § 5º O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação [...]. (BRASIL, 1996a).

apresentaram que apenas quatro municípios³² no país realizaram experiências semelhantes. Com essa possibilidade construída,

Conhecedor do montante real dos recursos municipais vinculados à MDE, e detendo autonomia para planejar e executar o seu orçamento específico, o gestor da SMEG [Secretaria Municipal de Educação de Goiânia] pode criar e executar os instrumentos administrativos, financeiros e pedagógicos mais sintonizados com as disponibilidades financeiras e as necessidades e especificidades da Rede Municipal de Ensino de Goiânia. (LOUREIRO; NASCIMENTO, 2009, p. 42)

No rol das vantagens da autonomia financeira da SMED, inclui-se a autonomia financeira do CME, pois a relação institucional entre estes dois órgãos que coadunam dos mesmos objetivos, ao menos aparentemente, é mais consolidada em comparação à relação com a Secretaria de Finanças do município e muitas vezes com o próprio prefeito. Isso em termos práticos, visto que, em tese, caso haja vontade política para tal, a autonomia financeira do conselho não está estritamente dependente da autonomia financeira da SMED; pelo contrário, ele pode trabalhar para efetivação do disposto no artigo 69 da LDBEN nº 9.394/1996, auxiliando a SMED nesta conquista.

Construindo hipóteses a partir dos dados apresentados e problematizando sobre a realidade dos municípios goianos na busca por qualidade da educação (SILVA; OLIVEIRA; LOUREIRO, 2009), vimos a criação de conselhos mais como resultado da indução de políticas verticalizadas para atender a programas definidos em âmbito nacional e estadual do que construções advindas da mobilização social. Desta forma, os CMEs são instituídos pela ação de gestores municipais nem sempre interessados em financiar essa nova estrutura, resultando na implantação de órgãos dependentes, engessados, manipuláveis. Por consequência, a autonomia e legitimidade do CME ficam comprometidas, situação que pode ser confirmada pelo índice de representantes do Poder Executivo nos CMEs apresentado na Tabela 4.

Outra hipótese relevante refere-se à prática cartorial priorizada pelo conselho que vai perdendo substancialmente sua atribuição de participação social, fazendo do expediente burocrático sua única razão de coexistir e desligando-se inclusive, das discussões de classe realizadas pela Uncme³³ em nível regional, estadual e nacional. A falta de autonomia administrativa, financeira e política de muitos conselhos forçam ao isolamento do órgão,

³² Em 2009, Loureiro e Nascimento (2009) identificaram os municípios de Cuiabá (MT), Belém (PA), Aracaju (SE) e Pelotas (RS) com experiências de autonomia financeira de suas SMEDs.

³³ Em 2007, apenas 51% dos municípios brasileiros encontravam-se cadastrados na Uncme, índice de 60% na Região Centro-Oeste e 57% em Goiás. (BRASIL, 2008).

limitando a troca de experiências, a formação contínua dos conselheiros e o nível do debate público.

Ainda corrobora para a falta de autonomia e de legitimidade dos conselhos a incompreensão social de seu papel e a falta de divulgação de seus atos, fazendo com que a sociedade não reconheça a importância deste agente na gestão das políticas educacionais. O princípio constitucional da publicidade dos atos deve marcar toda a trajetória de existência de um Conselho de Educação, mostrando para a sociedade o resultado de suas ações em prol da escola pública de qualidade (CURY, 2006).

Para Pateman (1992), a participação qualifica os atores e, em consequência, os processos, pois integra os indivíduos na tomada de decisões, exigindo, para tanto, estímulos e garantia de espaços à participação. Nesse contexto, o isolamento dos conselhos torna-se uma ferramenta contra a democracia e colabora para a desmobilização dos conselheiros, principalmente os representantes dos segmentos sociais, perdendo, com isso, a legitimidade de suas ações e a oportunidade de fortalecer novos sujeitos políticos (GOHN, 2007).

Por este cenário, mesmo com o intento neoliberal tendo ressignificado muitos ideais dos movimentos sociais expressos na CF de 1988, o Pró-Conselho representa a retomada como pauta de discussão a constituição de conselhos enquanto órgãos gestores de políticas sociais compostos com mais paridade entre representantes da sociedade civil e da sociedade política, possibilitando a novos sujeitos ingressarem nas discussões. Audiências públicas, fóruns, debates configuram estratégias democrático-participativas que podem conduzir as ações do conselho para esta nova configuração, enquanto *ponte* entre sociedade civil e governo para construção de novas significações no Estado (CURY, 2006).

Como apontamentos da análise do perfil dos Conselhos Municipais de Educação em Goiás, sobressaem: (i) a necessidade de paridade entre sociedade civil e governo na composição do colegiado, (ii) garantia de dotação orçamentária própria, de recursos humanos e, principalmente, de autonomia política. Criar Conselhos de Educação nos demais municípios e colocar os que estão desativados em funcionamento representam demandas que, necessariamente, não precisam ser induzidas somente pela sociedade política, mas pela integração entre colegiados, Sistemas de Ensino e sociedade em geral, compreendendo a solidariedade como elo para fortalecimento dos conselhos e, conseqüentemente, da democracia participativa e gestão democrática nas municipalidades.

Mesmo com os problemas expressos, as experiências³⁴ em trânsito representam um esforço de consolidação dos conselhos como referências para os municípios que ainda não implantaram seus órgãos gestores, na expectativa de que os mais novos nasçam sem os vícios apresentados e impulsionem os mais antigos a superá-los. Apesar de conselhos criados via políticas indutoras e verticalizadas, os esforços necessários para sua implantação causaram movimentos nos cenários locais.

Nesse contexto, a produção de pesquisas sobre os CMEs assume papel de grande relevância social ao investigar e proporcionar reflexões sobre as reais condições de constituição e funcionamento dos Conselhos de Educação, órgãos que podem contribuir para que os investimentos públicos sejam efetivamente aplicados na educação pública, bem como o funcionamento adequado das instituições privadas. Principalmente quando o MEC passa a exigir cada vez mais a existência de Sistemas e conselhos para celebração de convênios e repasse de recursos e no contexto em que se discute a regulamentação do Sistema Nacional de Educação, aumentando a necessidade de maior controle social das políticas públicas, ou seja, de conselhos atuantes, representativos, legítimos e autônomos.

Por este trajeto teórico-empírico traçado até aqui, abrimos o caminho para a exposição dos estudos de caso dos municípios de Anicuns, Nazário, Santa Bárbara de Goiás e São Luís de Montes Belos, estabelecendo diálogos com os cenários apresentados. Mas antes, faremos a descrição do Conselho Municipal de Educação de Goiânia que, principalmente a partir da década de 2000, contribuiu para criação e consolidação de muitos conselhos no interior de Goiás, numa rede de fortalecimento da gestão colegiada.

1.6.1 O Conselho Municipal de Educação de Goiânia: referência legal e de atuação

O Sistema Municipal de Ensino de Goiânia foi criado pela Lei Orgânica do Município de Goiânia, artigos 238 e 239, de 05 de abril de 1990. Apesar deste marco legal determinar a criação do CME, entre outros conselhos, com caráter prioritário (art. 23, § 2º), sua regulamentação aconteceu sete anos após (GOIÂNIA, 1990). Em comparação aos quatro municípios-campo desta pesquisa, houve um processo inverso, pois estes primeiro criaram seus conselhos, sendo que dois ainda não criaram seus Sistemas próprios; em Goiânia regulamentou-se o SME, mas não regulamentou o CME para a atribuição de órgão normativo.

³⁴ Nos Encontros Anuais dos CMEs promovidos pela Uncme, as sessões de relatos de experiências demonstram conselhos que têm conseguido romper muitas amarras e se constituído em arenas de debates públicos, na luta contínua por autonomia e legitimidade e cumprindo seu papel tanto administrativo quanto de controle e mobilização social.

O CME de Goiânia foi criado em 1997, pela Lei Municipal nº 7.771 de 29 de dezembro de 1997, após aprovação da LDBEN nº 9.394/1996 e da implantação do Fundef. Foi definido como órgão político, financeiro e administrativamente autônomo, de caráter consultivo e deliberativo, composto por doze membros nomeados pelo prefeito municipal. Em 1998, ao conselho foi acrescido mais um conselheiro (Lei Municipal nº 7.856/1998), passando o colegiado a ser composto por treze membros (GOIÂNIA, 1997; 1998).

Em sua lei de criação, serviu como referência a outros municípios os princípios da renovação alternada de um terço dos conselheiros; o veto de ocupante de cargo público eletivo, diretor de autarquia ou de função gratificada ser conselheiro municipal de educação; maior equilíbrio na composição com prevalência numérica da sociedade civil sobre o governo (cinco vagas para representantes do governo e oito vagas para sociedade civil); a incumbência de elaboração do regimento interno; e a determinação de dotação orçamentária e infraestrutura (recursos humanos e materiais) para desempenho de suas funções (GOIÂNIA, 1997).

Em 2003, o regimento interno foi alterado quando se ampliou a natureza do colegiado para órgão superior de consulta e de deliberação coletiva, com autonomia política, financeira e administrativa, incumbido de normatizar, orientar, inspecionar e acompanhar o Sistema Municipal de Ensino (GOIÂNIA, 2003). A alteração no regimento interno visava, entre outras particularidades, adequar a nova estrutura do colegiado que passou a contar com autonomia financeira e de gestão de recursos humanos. Esta estrutura contemplou as seguintes divisões internas: Inspeção e Supervisão Escolar, Assessoria Técnica, Setor de Análise de Processos e Secretaria Executiva. Todas estas Divisões são diretamente ligadas e subordinadas a Direção do CME composta pelo Presidente, Vice-Presidente e Secretário Geral. A direção do CME e as coordenações das Divisões Internas são eleitas pelos seus pares por um período de dois anos, consolidando assim uma concepção de gestão para o órgão.

Além da dotação orçamentária e administração direta dos recursos, o CME foi transferido para uma sede exclusiva e à sua estrutura funcional foi integrado o setor de Inspeção Escolar da Rede Municipal de Ensino, ampliando suas competências e contemplando com mais pertinência as funções do colegiado (PESSOA, 2011). Quanto à questão da sede exclusiva, Goiânia colocou em prática a experiência da Casa dos Conselhos, pois além de abrigar o CME, o prédio também passou a ser a residência dos outros conselhos educacionais como o CMACS do Fundef/Fundeb e o CMACS da Alimentação Escolar.

Segundo Pessoa (2011), por sua estrutura e organização, o conselho passou a ser procurado por vários municípios do interior do estado, na busca de conhecer o funcionamento

do Sistema e do colegiado, objetivando regulamentar tais aparelhos nas localidades. Mas a influência do CME de Goiânia a outros municípios goianos não se limitou a fornecer modelos de documentos legais, estrutura, composição e funcionamento. A partir do ano de 2003, o CME assumiu a coordenação estadual da Uncme em Goiás, estreitando os laços entre os colegiados e fortalecendo a entidade, disponibilizando inclusive recursos e infraestrutura para que esta conseguisse atingir cada vez mais municípios goianos nos processos de formação e integração, principalmente nas questões de constituição do SME e autonomia dos colegiados.

A Uncme/GO foi a primeira Coordenação Estadual da entidade nacional e continua sendo uma das poucas que registrou sua personalidade jurídica, com estatuto e CNPJ próprios. A entidade é dirigida por uma Diretoria Executiva, Conselho Deliberativo e a presença de coordenadores em dezoito microrregiões do estado. É também a única a ter assegurado em lei, o direito de indicar um representante dos CMEs ao Conselho Estadual de Educação (PESSOA, 2011).

Com o apoio do CME de Goiânia e das coordenações regionais, em parceria com a Uncme nacional e o Pró-Conselho foi possível investir as ações de integração, assessoria e formação continuada de conselheiros.

Entre avanços e retrocessos, no ano de 2007 o CME de Goiânia sofreu uma interferência do Executivo Municipal em sua autonomia. Este aprovou a Lei Municipal nº 8.543, de 05 de julho de 2007, que possibilitou que os segmentos que indicam representantes para o CME façam a substituição de seus conselheiros a qualquer tempo não levando em consideração o mandato (GOIÂNIA, 2007). A intenção com o instituto da revogabilidade do mandato era a substituição dos conselheiros que foram indicados pelo governo anterior, o que nos permite questionar qual o real alcance da autonomia do CME frente ao governo e suas alternâncias, bem como das *facilidades* que os executivos municipais têm de provocar alterações legais sem o debate público.

Pelo caminho rapidamente elaborado sobre o CME de Goiânia e suas contribuições para os demais municípios goianos, abrimos passagem para a descrição dos municípios-campo desta pesquisa: Anicuns, Nazário, Santa Bárbara de Goiás e São Luís de Montes Belos.

CAPÍTULO 2

O ESTUDO MULTICASO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: historicidade e movimentos

Trabalhamos até aqui o cenário geral dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil e o perfil dos que estão em funcionamento no estado de Goiás, apresentando elementos conceituais e referenciais para pautar a discussão da atuação e significação político-educacional dos colegiados nas municipalidades.

Este Capítulo 2 contempla a apresentação dos estudos de caso dos municípios contemplados por essa pesquisa de campo, objetivando discutir a situação dos conselhos de Anicuns, Nazário, Santa Bárbara de Goiás e SLMBelos localizados na Microrregião de Anicuns, com foco na historicidade e movimentos provocados na gestão da educação municipal. Elencamos os municípios que tinham CMEs em funcionamento e destes foram selecionados os que contavam com maior número de matrículas nas respectivas RMEs no ano de 2009, de acordo com a síntese de dados apontada na Tabela 6. No percurso da pesquisa, em 2011, decidimos pela atualização dos números de matrículas de 2010.

Procuramos indagar como se deram as relações institucionais e entre os sujeitos para a constituição, o funcionamento e os impactos dessa relativamente nova institucionalidade no âmbito local, dialogando com os conceitos e referências trabalhados no Capítulo 1.

Como opção de redação, a discussão inicia-se por uma explanação dos dados educacionais da Microrregião de Anicuns seguida pela exposição dos estudos de caso dos quatro municípios-campo, partindo das características municipais e do desenvolvimento educacional enquanto opção de contextualização dos cenários locais. O *corpus* documental foi composto pelos marcos legais das esferas municipais como as leis de criação dos CMEs e suas alterações, as leis de Sistema (Anicuns e SLMBelos), Planos Municipais de Educação (Nazário e SLMBelos), portarias e decretos municipais, o Questionário 1: *Cadastro do CME*, o Questionário 2: *Perfil do Município, Educação e CME* e as atas de reuniões dos colegiados.

2.1 O Campo Geral da Pesquisa

O estado de Goiás é dividido em cinco mesorregiões e em dezoito microrregiões. Definimos como campo geral dessa pesquisa a Microrregião de Anicuns, situada na

Mesorregião Centro Goiano, que possui uma população de 109.610 habitantes e uma área total de 5.464,612 Km² (IBGE, 2010).

Na Tabela 6, apresentamos a Microrregião a partir dos treze municípios que a compõem, destacando o número de habitantes, o número de matrículas na RME, o ano de criação do CME e sua situação de funcionamento no ano de 2009.

Tabela 6 - Microrregião de Anicuns: número de habitantes, número de matrículas na RME (2010), ano de criação dos CMEs e situação de funcionamento em 2009

Município	Nº Habitantes (2010)	Nº de alunos RME (2010)	(%) matrículas na Microrregião	Ano de Criação do CME	Em funcionamento no início de 2009?
Adelândia	2.483	182	1,9	1997	Não
Americano do Brasil	5.508	581	6,1	2009	Não
Anicuns	20.272	2.103	22,1	1997	Sim
Aurilândia	3.650	270	2,8	Não possui CME	
Avelinópolis	2.451	334	3,5	N/I	Sim
Buriti de Goiás	2.561	242	2,5	N/I	Não
Firminópolis	11.603	586	6,2	Não possui CME	
Mossâmedes	5.005	414	4,3	1997	Sim
Nazário	7.874	562	5,9	2001	Sim
Sanclerlândia	7.563	565	5,9	1997	Não
Santa Bárbara de Goiás	5.751	708	7,5	1997	Sim
São Luís de Montes Belos	30.050	2.639	27,8	1997	Sim
Turvânia	4.839	333	3,5	2001	Não
TOTAL GERAL	109.610	9.519	100,0	*	*

Fonte: Tabela elaborada segundo IBGE, 2010; INEP, 2010; SÃO LUÍS DE MONTES BELOS, 2009a.
N/I: Datas de criação do CME não informadas.

A coordenação regional da Uncme/GO na Microrregião de Anicuns dirigida pelo CME de SLMBelos, segundo a qual dos treze municípios, nove³⁵ possuíam no início de 2009 CME criado em lei: Adelândia, Anicuns, Avelinópolis, Mossâmedes, Nazário, Sanclerlândia, Santa Bárbara de Goiás, São Luís de Montes Belos e Turvânia. Destes, estavam em funcionamento no início de 2009 os CMEs de Anicuns, Avelinópolis, Mossâmedes, Nazário, Santa Bárbara de Goiás, SLMBelos e Turvânia. Os demais municípios encontravam-se naquele ano em processo de criação (por exemplo, Americano do Brasil) ou de reestruturação de seus conselhos. Aurilândia e Firminópolis ainda não haviam criado seus CMEs.

Vários movimentos nos últimos quinze anos marcaram a ampliação do atendimento nas RMEs como a aprovação da LDBEN nº 9.394/1996, a criação do Fundef e

³⁵ Dados de maio de 2009 fornecidos pela coordenação regional – CME de SLMBelos (SÃO LUÍS DE MONTES BELOS, 2009a).

consequente processo de municipalização da primeira fase do ensino fundamental³⁶, prioritariamente, fator que também contribuiu para a criação dos CMEs.

Quanto à educação infantil, o atendimento até 1996 era realizado pelas Secretarias Municipais de Ação Social, nas antigas creches de concepção assistencial; após a LDBEN nº 9.394/1996 o atendimento foi transferido para as SMEDs, processo que ocorreu nos anos de 1997 a 2000 no caso dos municípios em tela. Outro fator que pelo menos provocou deslocamentos de matrículas entre as duas primeiras etapas da educação básica foi o processo de ampliação do ensino fundamental para nove anos³⁷, iniciado em 2005, que incentivou a remoção dos alunos das turmas de alfabetização (crianças de seis anos de idade) para turmas do 1º ano do ensino fundamental, tornando obrigatório o oferecimento de vaga e a matrícula para crianças desta faixa etária, tendo como consequência o aumento nos números do ensino fundamental e redução dos números da educação infantil. A Tabela 7 mostra a evolução das matrículas na RME dos municípios da Microrregião de Anicuns.

Tabela 7 - Número de matrículas na RME dos municípios que compõem a Microrregião de Anicuns (comparativo 1999, 2005 e 2010³⁸)

Município	Número de matrículas na RME – Microrregião de Anicuns											
	1999				2005				2010			
	E.I.	E.F.	EJA	S1*	E.I.	E.F.	EJA	S2*	E.I.	E.F.	EJA	S3*
Adelândia	-	-	-	-	112	60	-	172	78	104	-	182
Americano do Brasil	158	128	17	286	135	233	-	368	161	420	-	581
Anicuns	456	1065	-	1.521	674	1.264	215	2.153	559	1.369	175	2.103
Aurilândia	147	101	-	248	102	158	-	260	76	194	-	270
Avelinópolis	92	308	23	400	127	158	-	285	86	208	38	332
Buriti de Goiás	80	230	-	310	95	224	-	319	42	200	-	242
Firminópolis	108	68	-	176	211	65	-	276	213	373	-	586
Mossâmedes	125	379	84	504	90	231	20	341	132	268	14	414
Nazário	102	275	-	377	54	588	30	672	81	481	-	562
Sanclerlândia	51	162	-	213	136	265	-	401	164	401	-	565
Santa Bárbara de Goiás	244	345	27	589	173	404	-	577	190	409	109	708
São Luís de M. Belos	511	941	-	1.452	284	2.032	94	2.410	714	1.864	61	2.639
Turvânia	12	-	50	62	176	77	-	253	159	174	-	333
TOTAL/ANO	2.086	4.002	201	6.138	2.369	5.759	359	8.487	2.655	6.465	397	9.517

Fonte: Tabela elaborada para este estudo segundo INEP, 2010.

* S1, S2, S3 – somatória, representando a matrícula total de cada RME por ano destacado.

³⁶ Em Goiás, o ensino fundamental é dividido em duas fases, sendo a primeira fase do 1º ao 5º ano e a segunda fase do 6º ao 9º ano.

³⁷ Lei Federal nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Apesar de a regulação nacional datar de 2006, o MEC iniciou as discussões em 2004. O processo para ampliação iniciou-se no estado de Goiás no mesmo ano.

³⁸ A partir do ano de 1999, o Inep começou a divulgar os dados por etapa e modalidade de ensino; antes divulgava-se o total geral de matrículas em cada Rede sem tal especificação.

Os números apontam um expressivo crescimento de 55% de matrículas totais na RME em doze anos, com o ensino fundamental registrando uma ampliação de 61,5% e a educação infantil de 27,3%. Em percentual, o crescimento mais expressivo é na educação de jovens e adultos com um salto de 97,5%, mas analisando-se em números reais, apenas 397 matrículas nesta modalidade em 2010 demonstram o baixo investimento para atender à clientela considerando-se uma população de 109.610 habitantes e uma taxa de alfabetização média de 90% (SEGPLAN, 2005), ou seja, uma taxa proximal de 10% de analfabetismo entre indivíduos acima de 15 anos de idade. Por tais indicadores, fica a indagação de como os municípios têm cumprido suas obrigações para com a escolarização de jovens e adultos.

Várias foram as estruturações internas empreendidas principalmente pelas SMEDs para dar conta desta avalanche legal advinda principalmente pós LDBEN nº 9.394/1996 e o crescimento das matrículas acima apontado, seja na reestruturação da Rede, na criação dos Sistemas Municipais de Ensino e na adesão a diversos programas da órbita federal. O impacto maior se deve à política de financiamento via fundos que passou a considerar o número de alunos como indicador do quantitativo de recursos. Uma das primeiras ações desenvolvidas foi a criação, em âmbito municipal, conforme já discutido no primeiro capítulo desta dissertação, de Conselhos Municipais de Educação como órgãos que aglutinassem poder público, instituições educacionais e sociedade em geral no acompanhamento e controle de recursos e programas, objetivando atender às demandas legais e assessorar os órgãos Executivos.

No Quadro 2 temos a síntese da situação legal dos municípios-campo da pesquisa, evidenciando o marco de criação e suas reformulações que promoveram movimentos legais seja na estrutura, organização e/ou no funcionamento do conselho:

Quadro 2 - Panorama dos marcos legais dos CMEs dos municípios-campo (1997 – 2010)

Município	Criação do CME	Alterações na Lei de Criação do CME
Anicuns	Lei nº 1.426/1997	–Lei nº 1.609/2001, que estrutura o CME; –Lei nº 1.811/2010, institui o Sistema Municipal de Ensino;
Nazário	Lei nº 01/2001	–Decreto nº 145/2009, ampliou duração do mandato;
Santa Bárbara de GO	Lei nº 436/1997	–Lei nº 654/2010, reformula o CME;
São Luís de M. Belos	Lei nº 1.249/1997	–Lei nº 1.451/2001, altera a Lei nº 1.249/1997; –Lei nº 1.564/2005, institui o Sistema Municipal de Ensino; –Lei nº 1.573/2005, cria o CME; –Lei nº 1.591/2005, emenda à Lei nº 1.573/2005; –Decreto 524/2009, prorroga mandato de conselheiros; –Lei nº 1.830/2010, altera as Leis nºs 1.573/2005 e 1.591/2005;

Fonte: Quadro elaborado para este estudo.

Três municípios pesquisados criaram seus conselhos em 1997, logo após a LDBEN nº 9.394/1996 entrar em vigor assim como a Lei do Fundef (Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996); Nazário o fez em 2001. Várias foram as alterações legais na história dos colegiados, especialmente nos anos de 2009 e 2010, período de corte de encerramento desta pesquisa.

Para descrição dos municípios, apresentaremos os dados geopolíticos e seus indicadores socioeconômicos, com ênfase para os dados educacionais como o número de matrículas por rede/ano/nível e modalidade de ensino, a avaliação externa consolidada no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb³⁹) e as receitas municipais destinadas à Manutenção e Desenvolvimento o Ensino (MDE) somadas aos recursos do Fundeb. Na sequência do texto, apresentaremos a história do CME e os movimentos provocados interna e externamente em sua jornada, apoiando-nos no *corpus* documental acima citado.

2.2 O Caso de Anicuns⁴⁰

Anicuns tem uma área de 961,608 km² e uma população de 20.272 habitantes, compreendendo uma densidade demográfica de 21,08 hab./km². No comparativo de 2000 – 2010, apresenta crescimento populacional de 8,0%. Está localizado a 74 km de Goiânia (IBGE, 2010; SEGPLAN, 2010).

Economicamente, é o polo industrial mais desenvolvido da Microrregião, principalmente pela presença da indústria de etanol e de açúcar, o que faz gerar uma população flutuante de mais de 3.000 habitantes à época da colheita da cana-de-açúcar. Somando ao desenvolvimento industrial, o setor de serviços e a agropecuária fizeram gerar um PIB per capita em 2007 de R\$ 10.296,00 e uma renda média por habitante de R\$ 963,30 em 2008 (SEGPLAN, 2010). Em 2009, as receitas municipais atingiram um total de R\$ 29.085 mil (SEFAZ, 2010). O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) é de 0,721, considerado médio, ocupando a 173ª posição no estado de Goiás (SEGPLAN, 2010).

³⁹ Existem muitas críticas quanto a esse processo quantitativo de avaliação, mas o Ideb foi elevado pelo MEC à condição de referencial para adesão a programas e projetos, a exemplo do PAR e o repasse de recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), estruturando amarras normativas de forma que não há como o município fugir desse *padrão de qualidade* (?).

⁴⁰ O município de Anicuns foi criado pela Lei Estadual nº 388, de 07 de junho de 1911, distrito pertencente ao município de Palmeiras de Goiás. Sua origem populacional teve início com a exploração do ouro em meados do século XVIII e por ser ponto de pouso de tropeiros que se dirigiam à Vila Boa, hoje cidade de Goiás. Com o fim do período da exploração aurífera, a população que ali residia acabou permanecendo devido à fertilidade do solo e boas condições climáticas para desenvolvimento da agropecuária. O nome Anicuns originou-se da tribo indígena que vivia na localidade, os *Guanicuns* que abatiam um pássaro de mesmo nome para utilização da rica plumagem (COUTINHO, 2001).

O município atingiu o IDHM-Educação de 0,804 (PNUD, 2000), classificado como elevado pela Organização das Nações Unidas (ONU). A taxa de escolarização atingiu um percentual de 85,8%, representando o analfabetismo de indivíduos a partir dos 10 anos de idade num percentual de 14,2% (SEGPLAN, 2000). Em 2009, o Poder Público aplicou 28,17% das receitas em educação e os recursos do Fundeb contemplaram uma receita de R\$ 3.472.365,74 (TCM, 2010).

Em 1997 o município aderiu ao convênio de municipalização do ensino fundamental firmado com a Secretaria de Estado da Educação (SEE), assumindo, até 1999, vinte e seis unidades, muitas extintas ou reagrupadas em polos nas reorganizações de rede. Na Tabela 8 temos a evolução no número de matrículas nas Redes de Ensino, no período de 1997 a 2009:

Tabela 8 – Número de alunos matriculados por Rede de Ensino em Anicuns/Ano (1997 – 2010)

Rede de Ensino	Ano													
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Municipal	623	746	1.521	2.651	2.016	2.188	2.214	2.150	2.133	1.959	2.028	2.164	2.042	2.103
Estadual	3.648	3.678	4.954	4.893	4.140	3.730	3.427	3.339	3.177	3.353	3.122	2.730	2.492	2.273
Privada	NC*	NC*	31	33	547	529	612	471	377	252	320	342	246	211
TOTAL	4.271	4.424	6.506	7.577	6.703	6.447	6.253	5.960	5.687	5.564	5.470	5.236	4.780	4.587

Fonte: Tabela elaborada para este estudo a partir de INEP, 2010.

* NC: Não constam informações.

O comparativo de 1997 a 2010 aponta um crescimento de matrículas na RME de 237,6%. Tais números demonstram a ampliação da presença do município na oferta da educação pública em suas diversas etapas e modalidades. Em 2010, a RME alcançou 45,8% das matrículas, a Rede Estadual (REE) com 49,6% e a Rede Privada 4,6%. Em 1997, a RME detinha apenas 14,6% das matrículas públicas enquanto que a REE contava com 84,4%. Quanto às particularidades, no período de 2001 a 2004 há grande percentual de matrículas na EJA da Rede Privada, que deixou de atender a modalidade a partir de 2005; e no período de 2006 a 2008 esta Rede atendia uma média de cinquenta alunos na educação especial.

Acompanhando a evolução dos números decorre a ampliação da responsabilidade dos gestores municipais, neste sentido, os dados da Tabela 8 revelam uma nova correlação de forças na gestão da educação municipal em relação às Redes Estadual e Privada, bem como servem como indutores para que o controle social via conselhos no município mais que uma opção política do Poder Executivo, se torne uma demanda social na busca por mais atendimento nos diversos níveis e etapas de ensino sob responsabilidade do município e de garantia da oferta de serviços com qualidade para a população.

Mesmo com a ampliação do atendimento no ensino fundamental via processo de municipalização das matrículas estaduais, do atendimento à demanda na educação infantil e na educação de jovens e adultos, os números atuais apresentam uma oscilação negativa se comparados com períodos anteriores. A Tabela 9 demonstra o atendimento por etapa e modalidade de ensino na RME de Anicuns na série histórica de 1997 a 2010.

Tabela 9 - Número de alunos matriculados na RME de Anicuns por ano e etapa/modalidade (1997 – 2010)

Etapa	Ano													
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
E.I.			456	673	843	843	784	720	674	494	588	583	512	556
E.F. 1				642	650	604	661	772	822	885	842	769	883	906
E.F. 2	623	746	1.065	347	523	487	463	420	422	428	442	481	456	436
EJA			-	-	-	254	306	238	215	152	133	298	171	152
E.Esp.			-	-	-	-	-	IN*	IN*	IN*	23	33	20	53
TOTAL	623	746	1.521	1.662	2.016	2.188	2.214	2.150	2.133	1.959	2.028	2.164	2.042	2.103

Fonte: Tabela elaborada para este estudo segundo INEP, 2010.

* IN: Alunos incluídos em turmas regulares.

No ano de 2010, o atendimento na RME configurou-se em: 26,4% de matrículas na educação infantil; 43,2% na primeira fase e 20,7% na segunda fase do ensino fundamental; 7,2% na educação de jovens e adultos; e 2,5% na educação especial. Para entendermos as variações nos dados, em 1997 e 1998 o Inep divulgava dados totais e não por etapa/modalidade e até 1999 os dados do ensino fundamental eram apresentados sem distinção de 1ª e 2ª fases, que passou a fazê-lo depois desse ano por exigência da política de financiamento via Fundef. Em 1997, a RME iniciou o processo de municipalização de escolas estaduais e no período de 2004 a 2006 implantou a ampliação do ensino fundamental para nove anos.

Quanto à avaliação externa realizada pelo Ministério da Educação consolidada no Ideb, a RME não atingiu sua meta projetada para o ano de 2007 na avaliação da 1ª fase do ensino fundamental, mas no ano de 2009 conseguiu o patamar esperado na 1ª fase e superou as expectativas na 2ª fase conforme apontam os indicadores da Tabela 10:

Tabela 10 - Ideb da RME de Anicuns: metas atingidas e projetadas (2005 – 2021)

Ensino Fundamental	Idéb Observado			Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	4,5	4,3	4,9	4,6	4,9	5,3	5,6	5,8	6,1	6,3	6,6
Anos Finais	-	3,8	4,4	-	3,9	4,1	4,4	4,8	5,0	5,3	5,5

Fonte: INEP, 2010.

Tanto os dados que apresentam o panorama das matrículas municipais quanto os índices atingidos na avaliação externa deveriam fazer parte da pauta de estudos e encaminhamentos do Conselho Municipal de Educação, assim como os percentuais aplicados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Os números acima discutidos indicam, de certa forma, as necessidades de estudos de rede para a ampliação dos atendimentos principalmente na educação infantil e educação de jovens e adultos, além do acompanhamento do trabalho pedagógico, valorizando o desempenho positivo das unidades escolares no Ideb.

Atualmente, o atendimento educacional no município é feito em nove unidades municipais, sendo dois Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) e sete escolas municipais de ensino fundamental; duas unidades privadas; e sete unidades estaduais. Anicuns foi a primeira cidade da Microrregião a receber uma instituição de ensino superior, a Faculdade de Anicuns, criada em 1985, que oferece seis cursos de graduação e diversos cursos de especialização.

Em 08 de abril de 2010, foi aprovada a Lei nº 1.811/2010 que instituiu o Sistema Municipal de Ensino, passando a seguir os regulamentos a serem baixados por órgão normativo próprio, o CME, e conquistando legalmente a autonomia em relação ao Conselho Estadual de Educação, conforme preconiza a LDBEN nº 9.394/1996.

É neste cenário de expansão/retração do atendimento na RME em todos os níveis e modalidades de competência do município, de avaliação do ensino fundamental através do Ideb, de maior controle dos recursos a partir do Fundeb e criação do Sistema Municipal de Ensino que se insere o Conselho Municipal de Educação de Anicuns, que conta com treze anos de história. A partir dos dados e documentos analisados, indagamos: como em Anicuns se deu a criação do colegiado, sua forma de atuação e contribuições? Quais são suas condições de funcionamento? O CME tem contribuído para a instituição da democracia participativa e conseguido a autonomia necessária para atuar como órgão de Estado?

2.2.1 O Conselho Municipal de Educação de Anicuns

O estudo de caso do CME de Anicuns contempla o recorte temporal partindo do período de sua criação em 1997 até o momento da aprovação da lei que criou o Sistema Municipal de Ensino, em 2010, fato que inaugura uma nova fase em sua jornada pois ampliou consideravelmente os poderes e responsabilidades do órgão na gestão da RME.

O CME de Anicuns apresenta em sua história um início curioso porque surgiu antes da sua lei de criação. Em 27 de junho de 1997, a Secretaria Municipal de Educação

realizou a primeira reunião do colegiado, segundo Ata de Número 01, com o objetivo de oficializar a composição, dar posse aos membros, eleger a diretoria e aprovar o regimento interno. Nesta ação, o CME foi composto por oito membros, representando os seguintes segmentos: a Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Ação Social, escolas estaduais, os estabelecimentos comerciais, as igrejas, as escolas particulares e as escolas municipais (ANICUNS, 1997a). Como podemos perceber, há uma concentração de vagas do Poder Executivo e sua polarização com os representantes das unidades escolares das três dependências administrativas; a sociedade fez-se representar através dos estabelecimentos comerciais e das igrejas. Tal composição traz marcas dos conselhos burocráticos, criados para atendimento às demandas do Poder Executivo e da categoria dos profissionais de educação, conforme discutido por Mendonça (2000).

Assim como ocorre em muitos casos, a secretária municipal de educação, na época, foi a primeira presidente do colegiado, tendo como vice-presidente a representante suplente da Secretaria Municipal de Ação Social e como secretária geral a representante das escolas municipais (ANICUNS, 1997a). Pela diretoria eleita, evidencia-se o monopólio do Poder Executivo no conselho, pois dois membros desta fazem parte do governo. Ao questionarmos a legitimidade do CME enquanto órgão de Estado, temos uma resposta negativa porque a chefe da pasta da Educação assumiu também o controle do colegiado através da presidência. Com esta conotação e pelo exposto nas atas de reunião, o conselho se restringiu a um órgão assessor da SMED para aprovação de prestação de contas e projetos.

Como vimos, o conselho surgiu sem uma lei de criação, num esforço coordenado pela SMED. O marco legal veio três dias após sua formação, em 01 de julho de 1997, quando foi assinada a Lei nº 1.426/1997 que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação e do respectivo fundo municipal de Anicuns. Uma lei constituída de apenas dois artigos, que simplesmente criou o CME e definiu que todas as características, forma e atribuições deveriam ser regulamentadas no regimento interno,

Art. 1º - Fica criado, por força da presente lei, o Conselho Municipal de Educação e do seu respectivo Fundo Municipal, que terão suas finalidades, objetivos, constituições e competências definidas em seu Regimento Interno, que será aprovado através de Decreto.

Art. 2º - Esta Lei entrará em vigor na data da sua publicação revogando as disposições em contrário. (ANICUNS, 1997b).

Neste ato foi oficialmente criado o CME sem nenhuma especificação, ficando a cargo de decreto municipal sua regulamentação e homologação, trabalho conduzido pela

SMED. A lei também previu a criação de um fundo municipal sem defini-lo se é o CMACS do Fundef ou um fundo para gerir os recursos de MDE. A única determinação é a elaboração do regimento interno que seria aprovado por decreto. À época, segundo as entrevistas realizadas, o movimento para criação do colegiado foi resultado de dois fatores: a instituição do Fundef e o processo de municipalização das escolas da Rede Estadual.

Segundo registrado na Ata de Reunião Número 1, a transcrição do regimento interno aprovado seria feita nas páginas seguintes do livro, mas isto não ocorreu; se este documento existiu, ele foi extraviado, pois não consta nos arquivos do colegiado. Assim, atualmente, o CME de Anicuns continua sem regimento interno. Criado em 1997 com a realização de poucas reuniões, o colegiado só retomou suas atividades oficialmente em 2001, para reformulação da diretoria e aprovação da prestação de contas de recursos do Salário-Educação (ANICUNS, 1997a).

Considerando este movimento inverso de criação e pela não localização do regimento interno, apesar de ser a única determinação efetiva da lei que o criou, convém indagar: que conselho é esse? Quais são suas competências? Foi mantida sua composição definida antes da lei? Como ficaram garantidas sua estrutura e condições de funcionamento? Essas questões deveriam ser respondidas no regimento, mas, como detectamos, não há registros do documento. O CME de Anicuns esteve funcionando sem a devida regulamentação que se requer um órgão de sua envergadura e do que a lei determinava.

Em 2000 foi aprovada alteração na Lei Orgânica do Município, que passou a prever os conselhos municipais como integrantes da Administração Pública, fator que contribuiu para a organização dos conselhos gestores no município, assim definidos:

Art. 83 – Só [sic.] Conselhos Municipais são órgãos de cooperação governamental que têm por finalidade auxiliar a administração na orientação, planejamento, interpretação e julgamento da matéria de sua competência.

Art. 84 – A lei especificará as atribuições de cada Conselho, sua organização, composição, funcionamento, forma de nomeação de titular e suplente e prazo de duração do mandato.

Art. 85 – Os Conselhos Municipais são compostos por um número ímpar de membros observando, quando for o caso a representatividade da administração, das entidades públicas, associativas e dos contribuintes. (ANICUNS, 2000).

Pelo teor da Lei, trata-se de uma institucionalização governamental, pois define os conselhos como órgãos de cooperação, auxiliares na administração pública, o que limita a compreensão de conselhos gestores de políticas públicas enquanto órgãos de Estado, concepção explorada por Bordignon (2009) e Cury (2006). Pelo menos, a lei maior do município garantiu a representatividade da sociedade através de “entidades associativas” na

composição dos colegiados, o que pode contribuir para seu caráter social, se apossado pelos movimentos sociais (GOHN, 2007; 2009).

Analisando os registros nos livros de ata, o CME ficou com sua formação inicial e sem realizar nenhuma reunião até o ano de 2001, quando foi aprovada a Lei nº 1.609/2001⁴¹, observando-se o disposto na Lei Orgânica Municipal, neste ato definindo com mais especificidades a composição, competências e estrutura do colegiado.

Segundo a Lei nº 1.609/2001, o conselho foi definido como órgão autônomo do *Sistema Municipal de Ensino*, de caráter consultivo, normativo, deliberativo e avaliador. No Título II, de suas competências, artigo 7º, há a relação de trinta e quatro incisos, compreendendo a elaboração do regimento interno, a gestão das políticas públicas para a educação municipal principalmente através do Plano de Educação Municipal (incisos IV, VIII, IX, X, XI), proceder ao acompanhamento pedagógico da RME, autorizar escolas e reconhecer cursos, fiscalizar e pronunciar-se nas matérias de sua competência entre outras. Nota-se a criação de um conselho com a natureza de um órgão gestor do Sistema Municipal de Ensino, ao compreender a natureza normativa com a competência de “baixar normas complementares para o sistema municipal de ensino” (art. 7º, inciso IV) e autorizar escolas e reconhecer cursos (incisos XX, XXVII e XXIX) (ANICUNS, 2001). Criou-se um colegiado com amplos poderes e muitas incumbências, todavia sem a regulamentação em âmbito local do SME⁴² e sem a elaboração e aprovação do PME. Construiu-se, então, a contradição de um CME com perfil e competências para gestão do SME, mas para atuar na gestão de uma Rede ainda vinculada ao CEE, principalmente por ter como competências as funções normativa e deliberativa, ou seja, pela condição de Rede tais funções e atribuições não poderiam ser executadas, observando-se o disposto na LDBEN nº 9.394/1996.

A partir de 2001, o conselho passou a ser composto por sete membros, indicados pelos seguintes segmentos: Secretaria Municipal de Educação, Associação de Bairros, diretores das escolas municipais, diretores das escolas estaduais, representantes de pais e alunos, servidores das escolas municipais e representantes da Secretaria Municipal de Ação

⁴¹ Assim como n'outros municípios, neste ato temos o reflexo da Lei Estadual nº 13.609, de 19 de abril de 2000, que trata da distribuição do Salário-Educação aos municípios e exige, entre outras medidas, a implantação do CME, tanto que uma de suas primeiras pautas foi a aprovação da prestação de contas de 2000 deste recurso (ANICUNS, 1997a).

⁴² O SME foi instituído através da Lei nº 1.811, de 08 de abril de 2010. Em tal lei, reproduziu-se as competências do CME conforme constam na Lei nº 1.609/2001, mas ampliou-se suas funções incluindo a mobilizadora e de controle social e garantindo autonomia administrativa para o exercício de todas as competências de um conselho pleno visando “o desempenho das funções fiscalizadora, consultiva, deliberativa, normativa, propositiva, mobilizadora, e de controle social, de forma a assegurar a participação da sociedade na gestão da educação do Município como mediador entre a mesma e o Poder Público” (ANICUNS, 2010). (Grifos nossos).

Social. Para cada titular foi designado seu suplente, que assumem um mandato de dois anos de duração, com direito a uma recondução. A SMED além de indicar seus próprios representantes, indica ainda os representantes dos servidores das escolas municipais (art. 4º, inciso IV); os representantes de diretores municipais são indicados por professores e diretores da RME; os demais representantes são indicados por seus respectivos segmentos. Os membros são eleitos em assembleia geral convocada para esse fim, onde também é feita a posse e eleição da diretoria pelos conselheiros eleitos (ANICUNS, 2001).

A organização da primeira diretoria de 1997 foi mantida na nova lei, sendo composta de presidente, vice-presidente e secretário, permitindo uma recondução. A diretoria é eleita pelos próprios conselheiros que são empossados por decreto do chefe do Executivo. Não há previsão de estrutura organizacional e administrativa como a existência de secretaria executiva, assessoria técnica, comissões, dentre outros. O CME conta com apoio de servidores da SMED sempre que necessita. A lei também não trata do número de reuniões ordinárias do colegiado, o que deveria ser estipulado no regimento interno, não localizado. A partir da aprovação da Lei nº 1.609/2001, por ser uma lei mais detalhada, esta passou a ser interpretada, segundo as entrevistas, como o regimento do órgão, sendo um equívoco pois a própria lei determina a competência do colegiado em elaborar o seu regimento interno e modificá-lo sempre que necessário (art. 7º, inciso I) (ANICUNS, 1997b; 2001).

Um fato curioso observado nas atas de reuniões do CME refere-se à presença tanto de titulares como de suplentes do mesmo segmento nas reuniões. Inclusive, com suplentes assumindo cargos na direção do colegiado. As entrevistas apresentam como justificativa para este fato a vontade de se agrupar maior número de atores na discussão, tentando evitar que os mesmos se dispersem. Porém, a participação da suplência, sem ter sido provocada pela ausência do titular, deveria ser restringida à fala sem direito ao voto; assim, o suplente também não tem amparo legal para assumir cargo diretivo do conselho estando o titular no exercício da função (art. 3º, § 1º ao § 6º) (ANICUNS, 2001).

Como marca do princípio de autonomia do colegiado, o § 3º do artigo 2º da Lei nº 1.609/2001 veta o exercício simultâneo da função de conselheiro com cargo de provimento como o de secretário municipal, diretor de autarquia, fundação ou outro, rompendo com a prática presente em muitos conselhos de o secretário de educação ser também o presidente.

Há a previsão da destinação de espaço próprio, mesmo que na sede da SMED, de dotação orçamentária (em 2001, no valor de R\$ 10.000,00 para implantação do órgão) e disposição de recursos materiais e humanos para que o CME possa desenvolver suas atividades (artigos 11, 13 e 14), mas não localizamos indícios de que tais determinações legais

foram cumpridas (ANICUNS, 2001). Atualmente os conselheiros se reúnem em local disponível na SMED ou numa escola da RME, sem espaços próprios para arquivar seus documentos e registros; quando necessita de recursos humanos, equipamentos e recursos para participação em eventos fora do município, a SMED disponibiliza os meios necessários para atendimento das necessidades do colegiado, numa relação direta de dependência administrativa e financeira. Temos a divergência entre a autonomia expressa em lei e a autonomia concedida, que fortalece a dependência do colegiado para com o órgão Executivo, favorecendo a não efetivação de práticas autônomas pelos conselheiros e limitando o poder de ação geral do conselho. Isso implica num órgão sempre à mercê da Secretaria de Educação.

A função de conselheiro é considerada de relevante interesse público e não é permitida qualquer espécie de remuneração pela participação no colegiado, excluindo-se aí a possibilidade de pagamento de jetom ou mesmo de ajuda de custo, que poderiam contribuir para incentivar a participação principalmente dos representantes sociais e a qualificação de todos os conselheiros (artigo 10º) (ANICUNS, 2001). A inexistência de instrumentos de incentivo à participação dos conselheiros constitui-se como um dos reflexos da falta de autonomia financeira e administrativa do colegiado, mesmo expressa em lei, conforme discutido anteriormente, característica presente em muitos outros colegiados brasileiros de acordo com os dados trabalhados no Capítulo 1.

Analizando o funcionamento do CME a partir do *Questionário 2* respondido pela direção do colegiado com apoio de funcionários da SMED e das atas das reuniões nos seus treze anos de funcionamento, ou seja, de junho de 1997 a junho de 2010, é notória a pouca frequência das reuniões sendo um total de quinze sessões: uma em 1997; uma em 2001; duas em 2002; uma em 2004; duas em 2006; uma em 2007; cinco em 2009; e uma até junho de 2010. Nos anos de 1998, 1999, 2000, 2003, 2005 e 2008 não foram registrados encontros dos conselheiros municipais de educação. Apesar de o conselho ter previsão de reuniões bimestrais, conforme resposta do *Questionário 2*, estas não ocorreram, tendo uma média de 1,5 reuniões ao ano, quantidade muito abaixo das seis indicadas. Se levarmos em consideração o arcabouço de competências e a dimensão do SME apresentado anteriormente, até mesmo reuniões bimestrais são insuficientes.

Outro aspecto refere-se às pautas, compostas mais por uma tentativa constante de estruturação do CME e de analisar demandas encaminhadas pela SMED. De forma sintetizada, nas reuniões discutiu-se: em oito reuniões, na pauta esteve presente a formação do conselho, como a eleição de conselheiros, indicação e eleição de diretoria, sendo cinco exclusivas para este fim; duas reuniões onde o foco foi a aprovação de prestação de contas

(Salário-Educação, Transporte Escolar); em oito reuniões trataram de contencioso escolar: matrículas, calendário, projeto pedagógico, formação de professores; apenas em uma reunião consta o repasse de informações sobre capacitações recebidas por conselheiros; em duas reuniões foram feitas discussões sobre a importância do colegiado e a participação dos conselheiros, avaliações gerais do órgão e da SMED (ANICUNS, 1997a; 2009).

O funcionamento infrequente, irregular no tocante à periodicidade das reuniões, sintoma de que o CME não conseguia aglutinar esforços para mobilização dos conselheiros, não significa que o colegiado não tivesse assuntos para discutir ou com o que trabalhar, ao levarmos em consideração as incumbências definidas na Lei nº 1.609/2001 e sua relevância político-educacional enquanto conselho gestor de políticas públicas. E quando se reuniu, concentrou-se na tentativa constante de reorganização interna para funcionar. Este jogo de organização interna e irregularidade, quanto à frequência, na realização de reuniões vão marcando a história do CME de Anicuns, o que colaborou para que o órgão atuasse da maneira cartorial como demonstrado nas atas de reunião, assim como prevalecendo na orientação de trabalho as pautas encaminhadas pela SMED. O funcionamento com estas características é consequência, entre outros fatores, da falta de autonomia financeira e de gestão do colegiado e da falta de incentivo aos conselheiros.

Chama a atenção o horário das reuniões, normalmente com início às 8h ou às 14h, coincidindo com o horário de trabalho dos servidores educacionais, mas dificilmente são horários que favorecem a participação de representantes das associações de bairro e dos pais de alunos, sendo que as presenças destes não foram registradas nas duas últimas reuniões do colegiado analisadas (ANICUNS, 1997a; 2009).

Estão sob jurisdição do CME de Anicuns dois CMEIs, sete escolas municipais e duas escolas privadas que atendem a Educação Infantil. Alguns conselheiros municipais de educação integram ainda outros conselhos setoriais e de programas, como o CMACS do Fundeb, o CMACS da Alimentação Escolar e o Conselho Municipal de Assistência Social. Nota-se a acumulação de representação em vários colegiados, gerando sobrecarga, centralização de informações e restrição da participação a poucos indivíduos.

Sobre a formação dos conselheiros atuais, cinco têm curso superior na área de educação e dois com formação em nível médio; três conselheiros têm acesso ao material de formação disponibilizado pelo Pró-Conselho e, em média, dois conselheiros têm participado com frequência dos encontros promovidos anualmente pela Uncme. De acordo com o *Questionário 2*, a multiplicação das aprendizagens nestes encontros aconteceu em reuniões da plenária, mas contendo apenas um registro em ata.

A divulgação das ações do conselho é restrita a ofícios e à participação em reuniões, quando os conselheiros são convidados, não cumprindo pois a atribuição de “promover a divulgação de atos do Conselho Municipal de Educação, no âmbito do município” (art. 7º, inciso XXXIII) (ANICUNS, 2001). Com esta limitação de publicidade⁴³, nem a sociedade nem a própria comunidade escolar poderão conhecer as funções e a importância do colegiado na participação da gestão das políticas educacionais. Como consequência, há a limitação da legitimidade das ações e o discurso da relevância social do colegiado não alcança o devido patamar, ficando o conselho cada vez mais imbricado como departamento burocrático da SMED. A partir da divulgação de suas ações, o CME tem maiores possibilidades de ampliar o respaldo para exercer sua competência plena e conquistar sua autonomia administrativa e política, visto que a autonomia legal já é um fato.

Na pesquisa não identificamos estratégias que demonstrem como os conselheiros têm legitimado sua participação junto aos segmentos que representam, pois não há evidências de como eles têm buscado subsídios nas bases e de como têm prestado contas de suas ações. Dessa forma, os conselheiros perdem sua legitimidade para falar em nome dos representados e anulando a voz do Conselho de Educação, limitando-se à voz de governo perante a sociedade (BORDIGNON, 2009; CURY, 2006).

A falta de continuidade nos trabalhos, de uma agenda definida pelo colegiado, mesmo com uma Lei que determinou trinta e quatro atribuições gerais para o órgão, são reflexos da falta de autonomia, de desestruturação material e humana (apesar de ser previsto em lei) e a falta de formação permanente dos atores e multiplicação das aprendizagens. Neste conjunto, a consolidação da democracia participativa é um processo distante.

Tais análises podem indicar algumas considerações: primeira, com apenas uma reunião, a de sua criação em 1997 e a seguinte há quatro anos depois, denota que o colegiado foi criado mais para atendimento a obrigações legais no sentido de dar satisfações aos governos federal e estadual, como a Lei do Fundef, do que propriamente como órgão para contribuir com a gestão da educação municipal; segunda, a desarticulação e dificuldades dos conselheiros em constituírem uma participação efetiva denotam as complicações de se criar uma cultura participativa na localidade para assunção dos conselhos gestores enquanto fóruns privilegiados de discussão e deliberação em prol do fortalecimento das políticas públicas, principalmente nas áreas sociais como a educação (GOHN, 2007).

⁴³ Publicidade entendida neste trabalho enquanto princípio geral da administração pública, art. 37 da CF de 1988 (CURY, 2006).

2.3 O Caso de Nazário⁴⁴

O município de Nazário, com melhor posição dos municípios que compõem a Microrregião do Anicuns no ranking goiano do IDH-M, atingindo a referência de 0,765 que o leva à 47ª posição no estado (PNUD, 2000; SEGPLAN, 2010); tem população de 7.874 habitantes e ocupa uma área de 300,089 km² (IBGE, 2010).

Nazário é um município de pequeno porte que tem sua sustentação econômica na agropecuária e o funcionamento de algumas indústrias de pequeno e médio porte. Em 2007, atingiu um PIB per capita de R\$ 9.856,00, um crescimento de 53,4% em comparação ao ano de 2001; o rendimento médio da população no ano de 2008 foi calculado em R\$ 783,86, terceira melhor renda da Microrregião (SEGPLAN, 2010).

Dados do IBGE apontam uma taxa de crescimento populacional anual de 1,73% na relação 2000/2010, e a concentração de habitantes na área urbana de 78,58% ante a área rural com 21,42% de ocupação populacional (IBGE, 2010).

As receitas municipais atingiram em 2009 o montante de R\$ 11.771 mil, terceira maior receita dos treze municípios da Microrregião de Anicuns (SEFAZ, 2010).

Atualmente o atendimento educacional em Nazário é feito em três unidades municipais (duas conveniadas que atendem a educação infantil e uma escola municipal) e três unidades estaduais. O IDHM-Educação atingiu o nível elevado de 0,848, mas o índice de escolarização da população de 87,0% remete a um percentual de 13,0% de analfabetismo entre cidadãos a partir dos 10 anos de idade, taxa considerada elevada pela Unesco (IBGE, 2000; PNUD, 2000). No comparativo 2000/2010, há um declínio de 5,2% na taxa de matrículas totais do município, tendo como um dos principais fatores a queda na taxa de natalidade (IBGE, 2010; INEP, 2010). Na Tabela 11 destacamos o número de matrículas por rede de ensino apresentado na série histórica de 1997 a 2010:

⁴⁴ O município recebeu seu nome em homenagem a seu fundador, Nazário Pereira de Oliveira, cidadão de origem espanhola, que veio para a região visando a exploração de ouro e pedras preciosas na Serra da Jibóia. Sem sucesso, deslocou-se com sua família para as proximidades da confluência do Córrego dos Buritis com o Rio dos Bois onde instalou-se e ali construiu uma capela em devoção à Nossa Senhora da Conceição. A tradição religiosa em adoração à Santa atraiu mais moradores para o povoado, sendo erigido à condição de Distrito de Nazário em 1932. Pouco tempo depois, em 25 de agosto de 1948, pela Lei nº 121/1948, o distrito foi emancipado à condição de município, que faz divisa com Anicuns, Avelinópolis, Santa Bárbara de Goiás, Palmeiras de Goiás e Turvânia. Situa-se a 65 km de Goiânia, via rodovia GO 060 rumo ao Oeste. Integra ao município o distrito de Claudinápolis. <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/goias/nazario.pdf>>. Acesso em mar. 2009.

Tabela 11 - Número de alunos matriculados por Rede de Ensino em Nazário/Ano (1997 – 2010)

Rede de Ensino	Ano													
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Municipal	74	275	398	432	438	379	503	610	662	639	618	576	641	562
Estadual	1.586	1.417	1.694	1.478	1.484	1.523	1.502	1.613	1.496	1.413	1.304	1.193	1.181	1.136
Privada	NC*	NC*	74	186	321	301	170	160	147	184	164	236	164	178
TOTAL	1.660	1.692	2.166	2.096	2.243	2.203	2.175	2.383	2.305	2.236	2.086	2.005	1.986	1.876

Fonte: Tabela elaborada para este estudo a partir de INEP, 2010.

* NC: Não constam informações.

Analisando os números, a RME apresenta um crescimento, na comparação 1997 a 2010 de 559,4%, maior índice entre os municípios pesquisados. Em 1997 a RME detinha 4,5% enquanto a REE concentrava 95,5% das matrículas. No ano de 2010, tais números apresentam uma aproximação no atendimento entre as redes públicas, tendo a RME 30,0% e a REE com 60,5%; a Rede Privada atendia nesse ano 9,5% do percentual de matrículas, mas tais instituições são conveniadas com o município para atendimento na educação infantil. Nas transformações ocorridas no atendimento educacional no município, em 1999 a REE atendia também a educação infantil e a RME o ensino médio, contrariando as competências de cada Rede segundo a LDBEN nº 9.394/1996.

O crescimento da RME em Nazário deve-se aos fatores já conhecidos como o repasse do atendimento das creches da Secretaria de Ação Social para a SMED, que assumiu o atendimento às crianças de três a cinco anos a partir do ano de 1999. Aumentou o número de turmas de primeira fase do ensino fundamental na Rede Municipal por influência do Fundef e fechamento na REE, pois o município não aderiu ao processo de municipalização de escolas estaduais; depois, a ampliação do ensino fundamental para nove anos a partir de 2005 e o Fundeb, contemplando o financiamento em toda a educação básica. Na Tabela 12 temos o quadro anual de matrículas na RME por etapa e modalidade da educação básica.

Tabela 12 - Número de alunos matriculados na RME de Nazário por ano e etapa/modalidade (1997 – 2010)

Etapa	Ano													
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
E.I.			102	121	135	98	128	189	54	66	100	89	75	81
E.F. 1			275	311	303	281	375	419	568	527	490	477	562	473
E.F. 2				-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EJA	74	275	-	-	-	-	-	-	30	28	18	-	-	-
E.Esp.			-	-	-	-	-	02	10	18	10	10	04	08
E. M.			21	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	74	275	398	432	438	379	503	610	662	639	618	576	641	562

Fonte: Tabela elaborada para este estudo a partir de INEP, 2010.

Na série histórica apresentada na Tabela 12, não consta atendimento da RME à creche (crianças de zero a três anos, classificação da LDBEN nº 9.394/1996), exceto no ano de 2004, com catorze matrículas na referida fase. O atendimento a esta faixa etária restringiu-se à Rede Privada que consta seu atendimento no Censo Escolar como conveniada com a RME. O município majoritariamente só atendeu crianças de quatro a seis anos, ou seja, na pré-escola. Também não houve investimento na educação de jovens e adultos, mesmo com um índice de analfabetismo de 13%. Esta modalidade é atendida, somente em nível médio, pela REE que em 2010 registrou 59 matrículas (INEP, 2010). A RME atendeu a esta modalidade, primeiro segmento, no período de 2005 a 2007, encerrando seus serviços pelo baixo número de matrículas, conforme apontado na Tabela 12.

De forma geral, segundo o quadro de atendimento no ano de 2010, as matrículas na RME compreenderam 14,4% na educação infantil, 84,2% na primeira fase do ensino fundamental e 1,4% na educação especial (alunos incluídos em turmas regulares). A RME não atende a segunda fase do ensino fundamental e a educação de jovens e adultos.

Quanto à avaliação do ensino fundamental realizada pelo Ministério da Educação consolidada no Ideb, a RME de Nazário, assim como Anicuns, também não atingiu sua meta em 2007, ficando 0,3 pontos abaixo do esperado, como também não atingiu sua meta para o ano de 2009, dados que devem ser discutidos tanto por escolas quanto pela SMED e também pelo Conselho Municipal de Educação, se levarmos em consideração a relevância que se tem atribuído a tal índice pelo Governo Federal.

Tabela 13 - Ideb da RME de Nazário: metas atingidas e projetadas (2005 – 2021)

Ensino Fundamental	Idéb Observado			Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	4,5	4,2	4,8	4,5	4,9	5,3	5,5	5,8	6,1	6,3	6,5
Anos Finais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: INEP, 2010.

No referente aos recursos financeiros, a receita do Fundeb atingiu em 2009 a cifra de R\$ 1.199.607,22, que somada ainda aos recursos próprios do município para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, contemplou a aplicação de 23,82%, abaixo do mínimo constitucional de 25%, segundo o Relatório de Aplicação de Impostos e Transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Mínimo 25%) - Exercício 2009 do Tribunal de

Contas dos Municípios (TCM, 2010). Este dado de possível⁴⁵ não cumprimento da aplicação mínima dos recursos obrigatórios em educação deveria constituir-se como importante matéria do Conselho Municipal de Educação ao desempenhar sua competência de controle social, devendo, inclusive participar o Ministério Público na análise dos fatores que levaram ao não cumprimento da Constituição Federal de 1988. Todavia, para realizar tal empreendimento, os conselheiros municipais de educação necessitam construir a consciência do papel e autonomia política do CME para tanto, ou seja, funcionar como órgão de Estado e não como órgão de governo. Tal consciência se aplica também no sentido de que, a partir de sua existência e atuação, o colegiado é corresponsável neste contexto, podendo ser também responsabilizado por sua omissão por não controlar a aplicação dos recursos e proceder às devidas deliberações.

Em 2003 foi aprovado o Plano Municipal de Educação, definindo, à luz do PNE de 2001, os objetivos, diretrizes e metas para a educação no município até 2013 (NAZÁRIO, 2003).

Nazário não instituiu seu Sistema Municipal de Ensino próprio, o que significa que a RME segue as normativas baixadas pelo Conselho Estadual de Educação e está jurisdicionada à Subsecretaria Regional de Educação de Palmeiras de Goiás. O argumento utilizado neste caso, é que o município é uma rede muito pequena e não possui condições materiais e profissionais para sustentar o funcionamento de um SME, sendo, portanto, mais viável a permanência no Sistema Estadual.

O cenário educacional de Nazário se apresenta com um surpreendente crescimento da RME, PME aprovado há oito anos e a possível não aplicação dos recursos mínimos em educação no ano de 2009. Aponta como desafios, entre outros, a instituição do SME, ampliação do atendimento na educação infantil e na educação de jovens e adultos, o acompanhamento e avaliação do desempenho dos alunos do ensino fundamental que não atingiram as metas previstas na avaliação externa para 2007 e 2009. Como se situa e se posiciona o Conselho Municipal de Educação de Nazário neste contexto? Como foi instalado e quais suas condições de funcionamento? O que sua história nos conta e que movimentos tem provocado na RME? São estas questões que pretendemos discutir na descrição e análise do estudo de caso do CME desta municipalidade.

⁴⁵ Consta nos dados do TCM que o município está respondendo as diligências para justificar os relatórios apresentados e comprovar a aplicação do mínimo constitucional. Como não foi julgado em definitivo, optamos por utilizar a expressão *possível não atendimento*.

2.3.1 O Conselho Municipal de Educação de Nazário

O CME de Nazário, o mais novo dos conselhos pesquisados neste trabalho, foi criado em 12 de março de 2001, por força da Lei Municipal nº 01/2001. Trata-se de uma lei sucinta, com apenas oito artigos, determinando que a regulamentação do órgão se fizesse via regimento interno, que não foi elaborado. O recorte temporal deste caso compreende o momento de criação do colegiado até a realização das entrevistas, em abril de 2010.

O CME de Nazário foi criado como órgão colegiado e participativo, de funcionamento permanente, de natureza consultiva e deliberativa, com a missão de ser o órgão representativo da sociedade e operacionalizar a política educacional do município (art. 1º). Para tanto sua composição foi formada por nove membros, contemplando um representante titular e um suplente dos segmentos: Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Saúde, Poder Legislativo Municipal, professores da rede municipal de educação, professores da rede estadual de educação, rede particular de ensino fundamental, pais de alunos, alunos e comunidade religiosa (art. 3º). A lei de criação determina a composição paritária entre representantes do governo, do setor educacional e da sociedade, com cada categoria assumindo um terço das cadeiras no colegiado. Os representantes são designados por seus respectivos segmentos, prevendo a participação dos pares no processo. Os conselheiros eleitos são nomeados por ato do Poder Executivo (NAZÁRIO, 2001).

Ainda no tocante à representatividade, a Lei nº 01/2001 apresenta incoerência conceitual entre Rede e Sistema de Ensino no que se refere às definições expressas na LDBEN nº 9.394/1996, especialmente quanto ao art. 18⁴⁶, ao contemplar a representação da Rede Particular de ensino fundamental ao invés da educação infantil; o ensino fundamental e médio estão jurisdicionados ao Sistema Estadual de Ensino (art. 17, *idem*), portanto, o CME deveria garantir a presença da educação infantil desta Rede e não o ensino fundamental.

O conselho de Nazário trata-se de colegiado com poderes restritos, constituído para a situação de uma Rede de Ensino, possuindo apenas as funções consultiva e deliberativa, mas que são insuficientes para um órgão que se pretenda “operacionalizador da política educacional do município” (NAZÁRIO, 2001). Nestes termos encontramos o perfil de um órgão técnico, que confunde seu perfil de colegiado com órgão Executivo, o que foge à natureza de um conselho gestor de políticas públicas, nas concepções apontadas por

⁴⁶ Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem:

I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;

II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;

III – os órgãos municipais de educação. (BRASIL, 1996a). (Grifo nosso).

Bordignon (2009), Cury (2006), Gohn (2007) e Teixeira (2000). Mesmo garantindo a pluralidade e equilíbrio na composição do colegiado, a concepção de órgão assessor do Poder Executivo em matéria de educação prevalece.

No âmbito de sua natureza consultiva e deliberativa, o CME recebeu na lei, expressas no artigo 2º, as atribuições de:

- I – Interpretar, no âmbito dos seus sistemas [sic.] de ensino, a legislação referentes [sic.] ao ensino básico;
- II – Propor modificações e medidas que visem à organização, funcionamento, expansão e aperfeiçoamento do ensino;
- III – Decidir sobre autorização, credenciamento e supervisão de cursos nas unidades de ensino fundamental, médio, educação infantil, pertencentes a Rede Municipal de Ensino e Educação Infantil pertencente a Rede Particular de Ensino, observando normas específicas sobre o assunto;
- IV – Analisar e apreciar regimentos escolares da Educação Infantil pertencentes a Rede Particular de Ensino, observando normas específicas sobre o assunto;
- V – Apreciar o Plano Municipal, elaborado pelo órgão competente;
- VI – Apreciar a proposta curricular da educação nas diversas modalidades de ensino das unidades municipais de ensino;
- VII – Emitir parecer sobre assuntos e questões de natureza pedagógica e educacional na esfera de sua atribuição, submetidos pelos Conselhos: Nacional, Estaduais e Municipais;
- VIII – Manter intercâmbio com os Conselhos de Educação: Nacional, Estaduais e Municipais;
- IX – Sugerir medidas para organização e funcionamento do Sistema Municipal de ensino;
- X – Exercer as demais competências conferidas pela Legislação Federal e Estadual. (NAZÁRIO, 2001).

Semelhante ao caso do CME de Anicuns, o conselho de Nazário teve em sua lei de criação a destinação de competências como órgão gestor de um Sistema, compreendendo os incisos II, III, IV e IX. Porém, sem a função normativa e sem a regulamentação do SME, tais competências são *letras mortas* porque estão fora das responsabilidades de uma Rede de Ensino e de um conselho que não possui poder para baixar normas e regulamentos complementares. Por não constituir Sistema próprio de ensino, tais competências são exercidas pelo CEE e a RME é subordinada a este. Percebemos, assim, distorções entre o traço do perfil do colegiado (consultivo e deliberativo) com o elenco das atribuições que contemplam também outras funções como a propositiva (incisos II, IX), normativa (III, IV, VI), de controle social (V) e mobilizadora (VII, VIII) (NAZÁRIO, 2001).

As marcas de órgão burocrático e subordinado à SMED comprovam-se através das competências meramente técnicas, inclusive o de apreciar o Plano Municipal de Educação, sem definir claramente o papel do colegiado em sua elaboração, implantação e avaliação. A única menção de articulação refere-se às relações com o CNE, o CEE e CMEs de

outros municípios, expressa no inciso VII com a conotação de subordinação hierárquica entre os colegiados de educação, ou seja, sem considerar a autonomia dada ao município enquanto ente federado prevista na Constituição Federal de 1988.

Apesar de ter Plano Municipal de Educação aprovado em dezembro de 2003, não há registros da participação do conselho no processo, nem mesmo na apreciação conforme determinava o inciso V do artigo 2º (NAZÁRIO, 2001). No texto sobre “Financiamento e Gestão” do PME (NAZÁRIO, 2003, p. 29-32), não é feita nenhuma referência ao CME, sendo os objetivos e metas definidos em parte como reprodução do PNE/2001. No tocante à gestão, destacamos a implementação de mecanismos de fiscalização e controle da aplicação dos recursos destinados à educação e a promoção do regime de colaboração entre os sistemas de ensino e o compartilhamento de responsabilidades que, de certa forma, contemplam o papel do conselho no desempenho das funções de controle social e mobilização.

Neste cenário, enfatizamos a questão: como ser um órgão representativo da sociedade se não lhe cabe as competências de mobilização, controle e fiscalização e exercendo tarefas meramente do contencioso educacional? Com esta perspectiva legal, torna-se difícil o envolvimento social mesmo a sociedade sendo contemplada com um terço das cadeiras no colegiado, composição que passa a ser meramente figurativa.

A Lei nº 01/2001 definiu o mandato de conselheiro em dois anos, permitida uma recondução, sendo o mesmo para presidência do órgão. O processo de escolha do presidente, único cargo diretivo previsto na lei, deveria ser definido no regimento interno, bem como o processo de alternância entre os segmentos representados na presidência, prevista no § 1º do artigo 4º (NAZÁRIO, 2001). Esta determinação descrita apenas no CME de Nazário é um fato inovador, pois garante que todos os segmentos possam assumir a diretiva do órgão, minimizando o monopólio que governo e os educadores têm da direção de suas instâncias colegiadas.

O Decreto nº 07, de 15 de março de 2001, nomeou os primeiros membros do CME de Nazário, três dias após a publicação da lei de criação do colegiado. Como ocorreu no CME de Anicuns, a secretária municipal de educação também assumiu a presidência do conselho. De acordo com a lei, artigo 5º, o conselho teria o prazo de trinta dias a partir da posse para aprovação de regimento interno, o que não ocorreu.

Sobre a atuação do CME, não localizamos registros (atas, ofícios, etc.) que indiquem o funcionamento do colegiado após sua criação em 2001 até o ano de 2009, mesmo a lei prevendo a realização de reuniões mensais em seu artigo 6º (NAZÁRIO, 2001). Foi essa

retomada em 2009 e o número de alunos em relação aos outros municípios da Microrregião de Anicuns que habilitou o CME de Nazário para ser contemplado por essa pesquisa de campo.

O Decreto nº 145, de 04 de setembro de 2009, de nomeação da atual composição do colegiado apresenta um problema de ordem jurídica, pois ampliou a duração de mandato dos conselheiros para quatro anos. Trata-se de atropelo jurídico, pois na hierarquia do ordenamento legal os decretos não podem ultrapassar ou mesmo alterar o teor de uma lei. Assim sendo, a eleição para conselheiros devia se dar observando-se a lei e não o decreto. Significa que, sem alterar a Lei nº 01/2001, esses dois anos a mais de mandato dos conselheiros não têm validade legal, ficando a decisão do colegiado (ou da SMED) de ou modificar a lei, prorrogando por mais dois anos o mandato dos atuais conselheiros, ou realizar nova eleição no final do mandato de dois anos.

Segundo as entrevistas, com a necessidade de recompor a formação do CMACS do Fundeb, o CME teve seu trabalho retomado a fim de indicar a representação do colegiado no conselho do fundo. O Decreto nº 145, de 04 de setembro de 2009, nomeou novos membros para o CME, que foram eleitos por assembleia entre os pares, conforme consta na ata da reunião, assumindo a presidência do colegiado a representante da SMED. O principal argumento para retomada do CME foi a necessidade de cumprir a lei quanto à composição do CMACS do Fundeb, ou seja, uma lei foi cumprida por exigência de outra lei, no caso uma que mais interessa aos gestores pois trata-se de recursos financeiros.

Quanto ao CMACS do Fundef, não localizamos elementos/dados para analisar a situação da representação do CME neste colegiado, nem mesmo no período de 2006 a 2008 quando já havia sido implantado o Conselho do Fundeb. Conforme trabalhado no Capítulo 1 sobre os CMACS do Fundo, a presença de representantes do CME não era obrigatória, desde que este não fosse criado no município. Mas, a partir do momento em que o Poder Executivo optou pela criação do CME, no caso de Nazário em 2001, a presença de um conselheiro municipal de educação no CMACS torna-se imperativa para atendimento do diploma legal.

O trabalho de reestruturação do CME foi coordenado pela SMED, conforme relatado nas entrevistas e no *Questionário 2*, que tem levado ao órgão questões pedagógicas, apresentação de projetos, de prestação de contas e demais assuntos relativos ao atendimento do contencioso educacional no município, mas sem a discussão na proposição ou mesmo consultas quanto a elaboração, adoção ou execução de políticas públicas.

Todavia, o atual conselho ainda não conseguiu plenas condições de funcionamento para realização, ao menos, de suas reuniões ordinárias mensais, apresentando a presidência como maior dificuldade o envolvimento e participação ativa dos conselheiros

eleitos, consequência da falta de informação e conhecimento da importância e papel do colegiado na gestão da educação municipal. Nessas condições, o CME não realiza divulgação de suas ações, o que colabora para o desconhecimento de sua importância local.

Atualmente o CME de Nazário funciona em espaço cedido pela SMED, não possuindo sala própria, recursos financeiros, materiais e humanos para cumprimento de suas competências, apresentando uma extrema dependência para com a Secretaria de Educação inclusive para definição de suas pautas. Na lei de criação não há dotação orçamentária fixa para o funcionamento do colegiado; ela autoriza no artigo 7º o Prefeito Municipal a “abrir crédito especial para cobrir despesas de instalação e funcionamento do CME, especialmente aquelas relacionadas a convocação e divulgação” (NAZÁRIO, 2001).

O CME está com oito conselheiros porque não se encontra mais em funcionamento no município escolas privadas. Destes, três tem formação superior em Educação e cinco tem formação em nível médio ou inferior. Nenhum dos atuais conselheiros titulares participou de encontros, fóruns ou cursos sobre Conselhos de Educação, sejam promovidos pelo MEC, Uncme ou outra instituição.

O exercício do mandato de conselheiro é considerado serviço público relevante, excluindo qualquer possibilidade de remuneração para o desempenho da função (§ 2º, artigo 4º) (NAZÁRIO, 2001), o que, conforme discutimos no caso de Anicuns, colabora para desmotivar a atuação dos conselheiros.

A partir dos dados expostos no contexto educacional do município, ao CME apresenta-se como demandas discutir sobre atendimento e sua ampliação nos níveis e modalidades de ensino, principalmente na educação infantil e na educação de jovens e adultos; debater quanto à qualidade do ensino ministrado no ensino fundamental que não conseguiu atingir as metas estabelecidas pelo MEC através do Ideb em 2007 e 2009. Outro fator que deveria fazer parte da agenda de um Conselho de Educação como no caso em estudo refere-se ao possível não cumprimento por parte do Poder Executivo da aplicação mínima de 25% das receitas provenientes de impostos em educação no ano de 2009, dados divulgados pelo Tribunal de Contas dos Municípios, o que implica na responsabilização dos agentes públicos dirigentes do Executivo e da SMED. No entanto, estando o colegiado dependente e vinculado como assessor do governo, poucas são as perspectivas, senão as motivadas por questões partidárias de algum membro, de se questionar e propor encaminhamentos, jurídicos inclusive, quanto aos fatos apresentados.

Pudemos observar que o CME de Nazário está renascendo, considerando que dos seus nove anos de existência legal, ficou, aproximadamente, sete anos inativo. Neste contexto,

é inconsistente falar em contribuição do órgão para com a educação municipal, pois não há registros de seu funcionamento nem mesmo na elaboração do Plano Municipal de Educação e participação nos CMACS do Fundef e Fundeb. Soma-se ao não funcionamento o fato de a lei de criação estar ultrapassada e ser limitada quanto à estrutura, natureza e competências discutidas hoje sobre os Conselhos de Educação, baseando-nos no que foi argumentado no Capítulo 1. Com o atual diploma legal, o trabalho do CME de Nazário restringirá a ser um órgão técnico para atender às demandas da SMED personalizando-se como órgão de governo, sendo insuficiente para se caracterizar como colegiado participativo, representante da sociedade e órgão gestor de políticas públicas.

2.4 O Caso de Santa Bárbara de Goiás⁴⁷

Santa Bárbara de Goiás tem uma área de 139,600 km² e população de 5.751 habitantes, com população rural de 9,48% e população urbana de 90,52%. A densidade demográfica é de 41,20 hab/km²; apresenta uma taxa de crescimento geométrico populacional de 2,26%, maior índice da Microrregião do Anicuns (SEGPLAN, 2010).

Sua economia baseia-se na agropecuária, com um PIB per capita de R\$ 6.744,00, assumindo a 157^a classificação no estado em 2007. O rendimento médio da população foi calculado em R\$ 749,35 no ano de 2008. As receitas municipais em 2009 giraram em torno de R\$ 9.318 mil, sexta maior arrecadação da Microrregião. O IDH-M atingiu o índice de 0,733, considerado médio (PNUD, 2000; SEFAZ, 2009; SEGPLAN, 2010).

O IDHM–Educação em 2000 atingiu 0,848 pontos, considerado elevado, sendo a quarta colocação na Microrregião. Apresenta uma taxa de 85,5% de escolarização, mas com um índice de 14,5% de analfabetismo entre indivíduos maiores de 10 anos de idade (IBGE, 2009). Os serviços educacionais no município são prestados por quatro estabelecimentos de ensino, sendo dois municipais e dois estaduais; não há escola privada. Na Tabela 14 o número de matrículas por rede de ensino no período de 1997 a 2010:

⁴⁷ Santa Bárbara de Goiás localiza-se a 42 km de Goiânia, às margens da Rodovia GO 060. Surgiu de um povoado de mesmo nome por volta de 1930, onde a população se aglomerou devido à construção de uma capela em devoção à Santa, sendo um município fruto da tradição católica. O povoado foi emancipado pela Lei nº 4.710, de 23 de outubro de 1963. Fonte: <<http://www.santabarbara.go.gov.br>>. Acesso em mar. 2009.

Tabela 14 - Número de alunos por Rede de Ensino em Santa Bárbara de Goiás/Ano

Rede de Ensino	Ano													
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Municipal	303	356	616	610	648	635	675	674	571	588	628	641	635	708
Estadual	752	760	1.154	1.175	1.123	1.258	1.105	1.113	1.005	1.021	951	827	860	786
Privada	NC	NC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	1.055	1.116	1.770	1.785	1.771	1.893	1.780	1.787	1.576	1.609	1.579	1.468	1.495	1.494

Fonte: Tabela elaborada para este estudo segundo INEP, 2010.

NC: Não constam informações.

Os números remetem a um crescimento nas matrículas da RME na série histórica da Tabela 14 de 133,7%. Enquanto em 1997 a RME atingiu 28,7% e a REE concentrava 71,3% das matrículas no município naquele ano; esta diferença se equilibrou em 47,4% na RME e 52,6% na REE no ano de 2010. Assim como em Nazário, não houve a municipalização de matrículas estaduais de ensino fundamental, mas abertura de turmas nas escolas municipais e fechamento nas escolas estaduais, o que gerou o crescimento acima estimulado com implantação do Fundef e transferência das creches para a SMED.

No ano de 2005 foi feita a ampliação do ensino fundamental para nove anos, matriculando as crianças de seis anos de idade no 1º ano do ensino fundamental e não na educação infantil, mas os números apontam a diminuição das matrículas nesta fase sem o crescimento proporcional na fase subsequente, segundo dados da Tabela 14. O aumento de matrículas no ensino fundamental só foi perceptível nos anos de 2006 e 2007, em comparação a 2004, quando a RME apresentou maior índice de atendimento na educação infantil.

Os dados da RME apresentam considerável variação, numa tendência de decréscimo no ritmo de matrículas nos quatro últimos anos no ensino fundamental, regredindo o percentual em -28,2%, a estabilização de matrículas na educação infantil, crescimento na educação de jovens e adultos de 73,8% e na educação especial de 222,2%.

Tabela 15 - Número de alunos matriculados na RME de Santa Bárbara de Goiás por ano e etapa/modalidade (1997 – 2009)

Etapa	Ano													
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
E.I.			244	249	260	252	307	347	173	187	92	198	183	189
E.F. 1			345	340	357	368	368	324	392	401	536	373	372	385
E.F. 2	303	356		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EJA			27	21	31	15	-	-	-	-	-	61	51	106
E.Esp.			-	-	-	-	-	03	06	-	-	09	29	28
TOTAL	303	356	616	610	648	635	675	674	571	588	628	641	635	708

Fonte: Tabela elaborada para este estudo a partir de INEP, 2010.

A matrícula em 2010 na RME compreendeu 26,6% na educação infantil, 54,4% no ensino fundamental, 15,0% na educação de jovens e adultos e 4,0% na educação especial (alunos incluídos em turmas regulares). De acordo com entrevista da secretária municipal de educação, a tendência no município é que a RME atenda toda 1ª fase do ensino fundamental e a REE atenda a 2ª fase e ensino médio. As vagas na educação infantil serão ampliadas com a inauguração de um centro municipal de educação infantil; a SMED definiu como uma meta ampliar o atendimento à educação de jovens e adultos no 1º e 2º segmento, destacando-se ainda que Santa Bárbara de Goiás é o município-campo com maior percentual de atendimento nesta modalidade.

A RME foi a única dos quatro municípios pesquisados que atingiu sua meta projetada no Ideb no ano de 2007 e ampliou sua média na comparação entre observado e projetado no ano de 2009 em 0,3 pontos, conforme demonstra a Tabela 16. Tais dados são utilizados pelo MEC como indicadores de qualidade do trabalho pedagógico e de gestão das unidades escolares e da RME como um todo. Atingindo as metas previstas pelo Ministério, o município tem mais facilidades para adesão a programas e financiamento de projetos via Plano de Ações Articuladas.

Tabela 16 - Desempenho da RME de Santa Bárbara de Goiás no Ideb e metas projetadas (2005 – 2021)

Ensino Fundamental	Ideb Observado			Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	4,4	4,6	5,1	4,5	4,8	5,2	5,5	5,7	6,0	6,2	6,5
Anos Finais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: INEP, 2010.

A receita do Fundeb em 2009 atingiu o valor de R\$ 963.383,17, menor dos municípios pesquisados. Assim como em Anicuns, o Poder Público aplicou acima do percentual mínimo exigido em educação, compreendendo o percentual de 26,08% (TCM, 2010).

O município não instituiu seu Sistema próprio de ensino, portanto a RME está jurisdicionada ao CEE e vinculada à Subsecretaria Regional de Ensino de Trindade. Todos os processos normativos, avaliativos e de regulação, o acompanhamento e fiscalização das unidades municipais são submetidos ao órgão gestor do Sistema Estadual, o que diminui a autonomia da RME para gerir seus processos e baixar as normas próprias. As entrevistas apontaram o interesse da atual gestão em criar o Sistema próprio principalmente para agilizar os processos de regulamentação/autorização do atendimento educacional da RME.

2.4.1 O Conselho Municipal de Educação de Santa Bárbara de Goiás

Para analisar o funcionamento do CME de Santa Bárbara de Goiás, definimos o recorte histórico a partir da criação do colegiado em 1997 até a eleição da nova diretoria, sob vigência de um novo ordenamento legal, em abril de 2010. Dois momentos legais marcam a história do colegiado. O primeiro refere-se ao ato de sua criação, Lei nº 436, de 09 de outubro de 1997; o segundo na reformulação desta lei, originando a Lei nº 654, de 23 de fevereiro de 2010.

Na sua criação em 1997, época de implantação do Fundef e de disputa por alunos do ensino fundamental entre REE e RMEs, bem como primeiro ano de vigência da LDBEN nº 9.394/1996 marcado pela transferência das creches à SMED, o CME de Santa Bárbara de Goiás surgiu como órgão de caráter permanente, vinculado ao Chefe do Poder Executivo Municipal com natureza normativa, consultiva e deliberativa (art. 1º), objetivando ampliar o espaço político de discussão entre governo e sociedade, garantindo a esta o direito de participar da definição das diretrizes educacionais no município, concorrendo para elevar a qualidade dos serviços educacionais prestados pelo poder público (art. 2º) (SANTA BÁRBARA DE GOIÁS, 1997).

No âmbito de suas competências específicas, ao CME foi definido elaborar seu regimento interno; participar do planejamento da agenda educacional, em especial do Plano Municipal de Educação; autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do SME; fixar critérios para aplicação de recursos públicos; realizar estudos sobre a qualidade, evasão, repetência das escolas do SME; promover ações educacionais compatíveis com programas de outras Secretarias; definir mecanismos de integração escola e comunidade; regulamentar a educação especial; propor medidas de conscientização da população para os problemas da educação; manifestar-se sobre o Plano de Carreira do Magistério; emitir pareceres sobre questões pedagógicas entre outras (SANTA BÁRBARA DE GOIÁS, 1997).

Comparando funções e atribuições do CME definidas na Lei nº 436/1997, percebemos a existência de competências que remetem à natureza propositiva, de mobilização social e controle, apesar de não serem citadas no *caput* do artigo 1º. Situação semelhante à de Anicuns e Nazário, é criado um conselho com competências de Sistema onde o mesmo não foi regulamentado. Ou seja, competências como autorizar e credenciar escolas, baixar normas complementares não estão na responsabilidade de um conselho de Rede de Ensino, inclusive esta não é citada na Lei, enquanto o SME é mencionado quatro vezes (SANTA BÁRBARA DE GOIÁS, 1997). Tal coincidência mostra a falta de compreensão dos gestores no período

inicial de implantação da LDBEN nº 9.394/1996, nestes casos em relação ao conceito e funcionamento de uma Rede e de um Sistema Municipal de Ensino⁴⁸.

Na sua essência, analisando a prescrição do CME enquanto órgão vinculado ao “Chefe do Poder Executivo Municipal” e com competências de “promover ações educacionais compatíveis com programas de outras Secretárias [sic.]”, são marcas de um colegiado submisso ao Poder Executivo local e com eminências de órgão Executivo, o que foge à natureza de um conselho e pode colocar em risco sua autonomia e em contradição ao dito legal de se tornar espaço para incentivar a participação da sociedade na “definição das diretrizes educacionais no Município” (SANTA BÁRBARA DE GOIÁS, 1997).

A Lei nº 436/1997 definiu a composição do CME em nove membros com o mandato de três anos, a serem nomeados pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, mas na dependência da aprovação pelo Poder Legislativo dos nomes indicados pelos segmentos (artigo 4º) (SANTA BÁRBARA DE GOIÁS, 1997). Tal determinação nos leva a questionar qual era a intenção de sabatinar tanto ao Poder Executivo quanto pelo Legislativo os nomes dos conselheiros indicados pelos respectivos segmentos e eleitos em assembleia pelos pares. Temos duas possibilidades de aprovação ou de veto? E a legitimidade dos conselheiros frente aos segmentos que representam, não seria suficiente? Esta é uma particularidade que não encontramos similar n’outras localidades, configurando o controle externo do governo em relação às pessoas que assumiram a função de conselheiro municipal de educação.

Na sua composição prevista no artigo 4º de nove membros, o § 3º deste só menciona cinco segmentos: um membro escolhido pelo Prefeito Municipal, um membro representante dos professores do *Sistema Municipal de Ensino*, um membro do Conselho Tutelar, um representante do Poder Legislativo e um representante de pais de alunos das escolas municipais. Para cada membro é também indicado um suplente (SANTA BÁRBARA DE GOIÁS, 1997). A lei não cita quais seriam os outros quatro segmentos a se fazer representar no CME, permitindo a hipótese de que as vagas pudessem ser ocupadas por indicações do Poder Executivo, seja pelo próprio prefeito ou pela SMED, aumentando a participação do governo que já ocupava duas cadeiras.

O CME de Santa Bárbara de Goiás apresentou duas inovações em sua primeira lei de criação quando comparadas com as leis dos conselhos dos outros municípios em tela, sendo a alternância no mandato e o pagamento dos conselheiros por participação em reunião:

⁴⁸ Em especial os artigos 9º, 10, 11, 16, 17 e 18. (BRASIL, 1996a).

Art. 4º [...] Parágrafo 2º - Ao ser constituído o CME, um terço de seus membros terá o mandato com duração de um ano, um terço com duração de dois anos e o terço restante, com duração de três anos. [...]

Art. 5º - As funções dos membros do CME não terão vencimentos, devendo o Prefeito Municipal destinar verba para pagamento por comparecimento a reunião realizada. (SANTA BÁRBARA DE GOIÁS, 1997).

Tais mecanismos sinalizam para a autonomia do colegiado, em primeiro lugar por garantir a continuidade dos trabalhos pela alternância na eleição de conselheiros, de forma que sempre permanecerá um conselheiro experiente para compartilhar aprendizagens com os novatos. Em segundo lugar, por valorizar a participação dos conselheiros no órgão através de pagamento por participação, uma denominação do jetom. Agrega-se a este valor a definição clara de relevante interesse público no artigo 8º, estabelecendo que “o seu exercício tem prioridade sobre o de outra função pública, ou vinculação ao ensino, se entidade privada” (SANTA BÁRBARA DE GOIÁS, 1997).

Neste diploma legal foi definida a possibilidade de uma recondução ao cargo de conselheiro e a eleição pelos pares de presidente, vice-presidente e secretário. Não fugindo ao que parece uma *regra* nos conselhos estudados, a secretária de educação da época de criação do CME de Santa Bárbara de Goiás foi também a primeira presidente do órgão.

O artigo 7º estabeleceu a realização de reunião mensal ordinária em sessões plenárias, que devem contar com a presença da maioria simples dos membros. A não ser a definição do jetom, a lei não trata de condições materiais e recursos humanos para instalação e o funcionamento do colegiado, o que demonstra que a autonomia foi apenas sinalizada, mas não efetivada em todas as dimensões necessárias (jetom, estrutura física e material, formação dos conselheiros) para o pleno funcionamento do colegiado no município.

Por estes diferenciais presentes na Lei nº 436/1997, podemos considerar que ela apresentou novas possibilidades em relação aos outros conselhos pesquisados. Todavia, de sua criação em 1997 até o ano de 2008 não existem registros (atas, pareceres, decretos, etc.) de posse ou mesmo de atuação do colegiado, fato semelhante ao do CME de Nazário; trata-se de dez anos de história em branco. Não tivemos como identificar, neste vácuo histórico, até quando o CME funcionou e quando desativou suas atividades nem suas causas. Uma das possibilidades apresentadas nas entrevistas é de que nas alternâncias de gestões na SMED, muitos documentos se extraviaram.

Em 2008 começam os esforços empreendidos pela SMED para reconstrução do CME, com o Executivo dando posse em 2009 a novos membros e assumindo a presidência a representante dos professores. Avaliando a lei de criação do colegiado como antiga e

ultrapassada em muitos pontos, principalmente no tocante à composição e participação da sociedade, o CME foi reformulado pela Lei nº 654, de 23 de fevereiro de 2010. De acordo com as entrevistas, motivou a reativação do CME a necessidade de atendimento da composição do CMACS do Fundeb, assim como em Nazário, o Plano de Ações Articuladas assinado em parceria com o MEC e a implantação de uma gestão compartilhada com a comunidade.

Visando expandir as atribuições e os segmentos participantes, a Lei 654/2010 reformulou a estrutura, composição e funcionamento do colegiado, mas manteve a natureza normativa, consultiva e deliberativa bem como o equívoco conceitual de Sistema e Rede de Ensino, pois não regulamentou o SME.

As atribuições, antes dezoito, foram ampliadas para vinte e sete itens, remetendo de certa forma às funções de caráter propositivo, fiscalizador, de controle e mobilização social, mesmo não sendo previstas na definição da natureza do colegiado. Destacamos a participação na elaboração do orçamento municipal e fiscalização de sua aplicação; manifestar e emitir pareceres sobre as diversas questões relativas ao ensino (estrutura física, recursos humanos e materiais, pedagógica, legal, calendário escolar, entre outros); autorizar, credenciar e supervisionar cursos, seminários e estabelecimentos do *Sistema Municipal de Ensino*; manter intercâmbio com o CNE, o CEE e outros CMEs; definir critérios para o oferecimento do ensino em todos os níveis e modalidades no *SME*, bem como seu funcionamento objetivando um ensino de qualidade, entre outras (SANTA BÁRBARA DE GOIÁS, 2010).

Quanto à composição, o colegiado foi ampliado para doze membros, nomeados por decreto, mas indicados pelos pares em assembleias convocadas para esse fim e retirando a obrigatoriedade de ter que submeter os eleitos ao Legislativo. De acordo com o artigo 4º da Lei nº 654/2010, o CME passou a aglutinar representantes dos seguintes segmentos:

- I – dois representantes do Poder Executivo Municipal;
- II – um representante do Poder Legislativo Municipal;
- III – um representante da Secretaria Municipal de Educação;
- IV - um representante dos professores atuantes na rede municipal de ensino;
- V – um representante do Quadro de Servidores administrativos, atuantes na rede municipal de ensino;
- VI – dois representantes de pais de alunos da rede municipal de ensino;
- VII – um representante de alunos da rede municipal de ensino maior de 18 anos;
- VIII – um representante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- XI – um representante do Conselho Tutelar;
- X – um representante da Sociedade Civil organizada. (SANTA BÁRBARA DE GOIÁS, 2010).

Retomando ao objetivo de ampliar os espaços para a participação da sociedade, esta nova composição cumpriu tal objetivo no quesito quantitativo, considerando que a sociedade (alunos, pais, sociedade organizada e outros conselhos) passou a contemplar 50% das cadeiras no colegiado; o governo (Executivo, Legislativo e SMED) assumiu 33,3%; e os profissionais da educação ocuparam 16,7% das vagas. Trata-se de uma composição que inova frente à realidade de outros Conselhos de Educação em Goiás, visto o exposto na Tabela 4, onde a predominância de agentes escolares atinge 40% das cadeiras no colegiado. Torna-se pertinente indagar quais estratégias serão desenvolvidas pela diretoria para garantir a efetiva participação dos membros e o cumprimento de todas as competências, considerando se tratar de uma composição ampla para um município de pequeno porte, principalmente quando a cultura participativa não se mostra tão consolidada, ao vislumbrarmos os dez anos que o CME ficou inativo. Retomamos às argumentações de Gohn (2007) e Teixeira (2000) quanto à qualificação dos atores sociais tanto em questões políticas quanto em questões pedagógicas, a fim de evitar que a qualidade da participação dos conselheiros representantes da sociedade não se restrinja à quantidade, subjugada às vantagens que governo e trabalhadores da educação têm em se tratando de conhecimento da máquina administrativa e das bases pedagógicas e legais.

A nova lei trouxe mudanças também na organização interna do conselho: manteve o mandato de três anos, mas retirou a renovação alternada o que vai de encontro com as orientações defendidas hoje pela Uncme. A diretoria foi reduzida à presidência e vice-presidência, que tem um mandato de um ano, podendo se reeleger uma vez consecutiva. A lei definiu a constituição de Comissões Permanentes e, caso necessário, a criação de Comissões Especiais ou Grupos de Trabalho (artigo 9º). As decisões são tomadas por maioria simples dos conselheiros nas sessões plenárias e ao presidente compete o voto de desempate e a proclamação na forma de resolução e parecer do certame (artigos 11 e 12) (SANTA BÁRBARA DE GOIÁS, 2010).

Em outra alteração, a lei retirou as gratificações por participação definindo apenas que as funções dos membros do conselho não serão remuneradas (§ 2º do artigo 4º) e que trata-se de trabalho de relevante interesse social, tendo seu exercício prioridade sobre qualquer cargo público municipal (SANTA BÁRBARA DE GOIÁS, 2010). Configura nesse caso uma contradição ao se justificar a renovação da lei com o argumento de ampliar a participação social e, no mesmo ato, retirando elementos de autonomia do colegiado para estimular a participação principalmente dos representantes da sociedade civil, como a gratificação por comparecimento em reuniões. Representa um paradoxo entre a ampliação dos

segmentos participantes incluindo mais atores no processo, mas ao mesmo tempo retirando o instrumento de estímulo dessa participação, no caso, a gratificação por comparecimento em reunião.

Resolvendo o problema sobre recursos financeiros e humanos que não eram tratados na Lei nº 436/1997, a lei vigente define no artigo 14 que o Poder Público Municipal colocará à disposição do colegiado os recursos humanos e demais recursos para o desempenho de suas atividades. O artigo 15 determina ainda a obrigação do Poder Público para disponibilização de sede para abrigar o CME (SANTA BÁRBARA DE GOIÁS, 2010).

Sobre a questão da sede, segundo entrevista da secretária municipal de educação, Santa Bárbara de Goiás tem como projeto inaugurar em maio de 2010 a Casa dos Conselhos, onde abrigará os conselhos gestores e os conselhos de programas em atividade no município. Esta é uma oportunidade de garantir autonomia dos colegiados e o intercâmbio permanente entre eles, favorecendo a troca de informações e de apoio para a execução de muitas tarefas comuns. Vários pesquisadores, Bordignon (2009), Oliveira *et al.* (2006), Ribeiro (2004) entre outros, defendem que, quando o CME funciona fora do prédio da SMED o posicionamento do órgão se torna mais claro e este passa a ser percebido social e politicamente como uma estrutura independente, não mais como um departamento da Secretaria de Educação. Todavia, é necessária uma política objetiva de financiamento da estrutura, possibilitando a ampliação de sua autonomia e legitimidade.

Baseando-nos nas entrevistas e no *Questionário 2*, de 2008 até a eleição do novo colegiado à luz do marco legal de 2010, posse realizada em maio do corrente ano, o conselho contou com apoio da SMED para seu funcionamento, na cessão de sala para os trabalhos e de recursos humanos e equipamentos sempre que requisitado, mas não de forma permanente. No geral, o CME discutiu a eleição da diretoria em 2008 e o processo eleitoral de 2010, questões sobre a aprendizagem de alunos, realização de projetos pedagógicos pelas escolas municipais, municipalização da primeira fase do ensino fundamental de uma escola estadual, processo de autorização de curso da educação de jovens e adultos remetido ao CEE, visitações a escolas e participação n'outros conselhos como o CMACS do Fundeb, da Alimentação Escolar e no Conselho Municipal de Assistência Social.

Sobre a divulgação de suas ações, o CME ainda não promoveu nenhum momento de publicização utilizando-se de veículos impressos ou outro canal midiático. Identificamos mais um caso de colegiado que *trabalha para dentro*, não buscando as contribuições da sociedade e nem devolvendo a esta suas realizações. A questão de tornar públicos os atos, de debater com a sociedade antes de editar uma deliberação ou norma e prestar contas à

sociedade ainda não faz parte da rotina dos conselhos estudados, fator que tem influência, além da falta de autonomia política, legal e financeira, na pouca legitimidade institucional.

Ao compararmos, então, estes dois momentos na história do CME de Santa Bárbara de Goiás, percebemos o esforço de envolver mais a sociedade ao ampliar espaços para a participação de novos atores na definição, acompanhamento e controle das políticas educacionais. As duas leis tratam da responsabilidade do conselho para elaboração, acompanhamento e avaliação do PME, que ainda não foi discutido, da mesma forma, a constituição do SME próprio, apesar do mesmo ser citado várias vezes nas duas leis. De forma geral, o CME tem possibilidade de ampliar sua autonomia por ter fortalecida a participação social e atribuições que remetem à mobilização, ao controle e à fiscalização; ainda colabora a definição da obrigação do Poder Público Municipal para disponibilizar recursos humanos e materiais para o funcionamento do colegiado; a estruturação do colegiado em Comissões organiza e aperfeiçoa o trabalho dos conselheiros. São questionáveis a extinção da gratificação aos conselheiros por participação nas reuniões, o fim da alternância na renovação e a redução da diretoria com a extinção do cargo de secretário, especificidade que deveria ser tratada no regimento interno do colegiado. Foram mantidas todas as competências anteriores e definidas novas considerando-se o contexto atual de desenvolvimento da educação municipal; a autonomia dos segmentos para indicar seus representantes e dos conselheiros para eleger a diretoria, bem como para elaborar o regimento interno do órgão.

No período de encerramento da pesquisa, o CME estava em fase de eleição de sua nova diretoria e de discussão do regimento interno.

2.5 O Caso de São Luís de Montes Belos⁴⁹

São Luís de Montes Belos tem uma população de 30.050 habitantes, sendo 88,52% residentes na área urbana e 11,48% na área rural. Com área de 826,189 km², possui uma densidade demográfica de 36,37 hab./km². Em 2000, atingiu o IDH-M de 0,752

⁴⁹ São Luís de Montes Belos nasceu de uma fazenda datada de 1897, com nome em homenagem a São Luiz Gonzaga e em exaltação aos montes que circundam a entrada onde se instalou a cidade. Rota para o estado de Mato Grosso, ali formou-se um povoado para ponto de pouso e de apoio da frente de obras da construção da rodovia de ligação entre os dois estados, aglomerando comerciantes, religiosos e trabalhadores em geral, tanto para trabalhar nas obras quanto na agricultura e pecuária nas fazendas locais. Pela mobilização dos fazendeiros locais, via influência política em Vila Boa, hoje cidade de Goiás, em 12 de outubro de 1953, Lei nº 805, São Luís de Montes Belos foi emancipado do município de Mossâmedes, ao qual pertencia. Em pouco tempo a cidade se desenvolveu e se tornou importante polo regional com a presença de órgãos estaduais e federais. A agropecuária, principalmente a produção leiteira, a instalação de indústrias de pequeno e médio porte e o forte comércio varejista logo fizeram de São Luís um dos municípios mais desenvolvidos do Centro-Oeste goiano. Está localizado a 122 km de Goiânia via rodovia GO 060. (SÃO LUÍS DE MONTES BELOS, 2008b).

ocupando a 71ª posição no ranking goiano, classificado como médio pela ONU (IBGE, 2010; PNUD, 2000; SEGPLAN, 2010).

Economicamente, é o município com maior PIB per capita da Microrregião, atingindo R\$ 12.587,00 em 2007, 44ª classificação no estado. No mesmo ano, a arrecadação de Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) atingiu R\$ 10.339 mil, 307% maior que o segundo colocado da Microrregião, o município de Americano do Brasil. Em 2009, as receitas municipais atingiram a cifra de R\$ 34.283 mil. Mesmo com essa expressão na arrecadação do ICMS e outros impostos, a renda média do trabalhador montebelense gira em torno de R\$ 757,88, quarta posição na Microrregião (IBGE, 2009; SEFAZ, 2009; SEGPLAN, 2010).

São Luís de Montes Belos atingiu um IDH-M Educação de 0,851 e uma taxa de alfabetização de 87,9%, maior dos quatro casos pesquisados neste trabalho. Todavia, ainda perdura uma taxa de 12,1% de analfabetismo (IBGE, 2000).

Em 2010, foram registradas 7.056 matrículas na educação básica, distribuídas na rede pública e rede privada compreendendo 37,4% de matrículas na RME, 39,2% na REE e 23,4% na Rede Privada (INEP, 2010). A Tabela 17 apresenta a evolução do número de matrículas por rede de ensino na série história 1997 a 2010:

Tabela 17 - Número de alunos matriculados por Rede de Ensino em SLMBelos/Ano (1997 – 2010)

Rede de Ensino	Ano													
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Municipal	519	895	1.452	2.783	2.535	2.455	2.479	2.427	2.365	2.430	2.685	2.608	2.657	2.639
Estadual	4.446	4.117	6.044	4.938	4.807	4.884	4.668	4.184	3.901	3.622	3.276	3.444	2.830	2.769
Privada	NC*	NC*	993	1.109	1.296	1.386	1.379	1.998	1.569	1.737	1.217	1.361	1.593	1.648
TOTAL	4.965	5.012	8.489	8.830	8.638	8.725	8.526	8.609	7.835	7.789	7.178	7.413	7.080	7.056

Fonte: Tabela elaborada para este estudo a partir de INEP, 2010.

* NC: Não constam informações.

Considerando o período, a RME apresentou um alto crescimento de 408,5% no atendimento escolar. Em 1997, a RME contava com 10,5% e a REE detinha 89,5% das matrículas na rede pública, percentuais praticamente alinhados em 2010. Tais fatores são pontuados pelos processos que também acometeram os outros três municípios da pesquisa, a saber: em 1997 e 1998, as sete creches jurisdicionadas à Secretaria Municipal de Ação Social foram transferidas para a SMED por força da LDBEN nº 9.394/1996; de 1998 a 2000, ocorreu o processo de municipalização das escolas estaduais representando a disputa por recursos do Fundef; em 2004 e 2005, implantou-se o projeto de ampliação do ensino fundamental para

nove anos; e de 2006 a 2008, ocorreu o processo de municipalização dos centros de educação infantil filantrópicos (CEIs) impulsionado pela falta de recursos e a dificuldade das mantenedoras em conseguir a Certidão Nacional de Assistência Social (CNAS), o que impossibilitava a renovação de convênios como o Poder Público e, como as crianças não poderiam ser despejadas dos quatro CEIs filantrópicos, o município assumiu toda a manutenção das instituições e recebeu a cessão dos prédios.

Diferentemente dos outros três municípios, SLMBelos atingiu um o alto índice de matrículas em 2010 na Rede Privada de ensino com 23,4%, ou seja, quase um quarto das matrículas totais, compreendendo o atendimento da pré-escola ao ensino médio.

De forma geral, a RME concentrou seu atendimento na primeira fase do ensino fundamental com 60,1% das matrículas, seguido pelo atendimento na educação infantil de 26,9%; a segunda fase do ensino fundamental, implantada em 2006, compreende 9,1%; a EJA/1º segmento, 2,0%; e a educação especial representa 2,0% das matrículas, sendo as crianças com necessidades especiais atendidas em turmas regulares.

Na Tabela 18 apresentamos o número de matrículas na RME por etapa e modalidade de ensino, na qual podemos perceber, na comparação 2000 e 2010, um recuo no número de atendimentos na educação infantil de -9,3%, na primeira fase do ensino fundamental de -12,1% e na educação de jovens e adultos de -73,6%.

Tabela 18 - Número de alunos matriculados na RME de SLMBelos por ano e etapa/modalidade (1997 – 2010)

Etapa	Ano													
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
E.I.			511	782	793	708	701	407	284	427	675	642	648	709
E.F. 1			941	1.804	1.671	1.639	1.551	1.814	1.942	1.753	1.774	1.676	1.638	1.585
E.F. 2	519	895		-	-	-	-	-	-	80	121	182	249	239
EJA			-	197	71	108	227	175	94	124	91	62	80	52
E.Esp.			-	-	-	-	-	31	45	46	24	46	42	54
TOTAL	519	895	1.452	2.783	2.535	2.455	2.479	2.427	2.365	2.430	2.685	2.608	2.657	2.639

Fonte: Tabela elaborada para este estudo a partir de INEP, 2010.

Apesar do decréscimo de matrículas em 2010 em comparação ao ano de 2000, a reorganização interna e expansão que a RME teve de empreender para se adequar à demanda pautou-se desde o fechamento e construção de escolas de acordo com a necessidade de cada região, ampliação do quadro de pessoal, formação de professores e melhoria nos processos de gestão e financiamento. Destaca-se a implantação da eleição direta para diretores de escolas na década de 1990, a regulamentação do SME através da Lei nº 1.564, de 06 de junho de 2005 e aprovação do Plano Municipal de Educação, Lei nº 1.746, de 17 de setembro de 2008. O

controle social e gestão da RME são feitos através do Conselho Municipal de Educação, os CMACS do Fundeb e da Alimentação Escolar, o Fórum Municipal de Educação (FME) e os Conselhos Escolares, presentes em todas as unidades municipais.

O atendimento educacional no município é ofertado em seis instituições privadas, sete instituições estaduais e dezoito unidades municipais, sendo sete Centros Municipais de Educação Infantil para crianças de zero a cinco anos em período integral e onze escolas que atendem a pré-escola para crianças de cinco anos e ensino fundamental das quais duas atendem também a segunda fase do ensino fundamental; uma a educação de jovens e adultos no turno noturno e uma é escola de tempo integral.

Quanto ao financiamento da educação pública municipal, a receita do Fundeb atingiu em 2009 o valor de R\$ 4.154.354,40; neste mesmo ano, o percentual de aplicação em educação pelo Poder Público contemplou 26,95% dos recursos municipais (TCM, 2010). O PME/2008 aponta uma perspectiva de aumento dos recursos para o financiamento da educação municipal ao definir a ampliação do investimento mínimo do município, o que, se cumprido, pode contribuir com novas receitas:

1. Ampliar, progressivamente, o percentual dos recursos municipais destinados a manutenção e desenvolvimento do ensino público municipal, obedecendo ao seguinte cronograma:
 - a) Exercício de 2008: no mínimo de 25,5%;
 - b) Exercício de 2009: no mínimo de 26,0%;
 - c) Exercício de 2010: no mínimo de 26,5%;
 - d) Exercício de 2011: no mínimo de 27,0%;
 - e) A partir do exercício de 2012: no mínimo de 27,5%. (SÃO LUÍS DE MONTES BELOS, 2008, p. 60).

Fazendo o cálculo a partir das receitas aplicadas no ano de 2009 (TCM, 2010), 1% a mais na conta da educação significa, em média, R\$ 50.000,00 no orçamento/ano. Projetando este valor para 2012, o percentual de 2,5% significará, aproximadamente e sem considerar oscilações de receitas, R\$ 125.000,00 reais/ano. A aplicação efetivada em 2009, segundo o Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), superou o previsto no PME em quase 1%, o que pode ser indício de que as despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino têm crescido acima das receitas municipais, por isso a elevação do percentual aplicado.

No quesito da avaliação externa realizada pelo MEC, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, assim como os municípios de Anicuns e Nazário, São Luís de Montes Belos também não atingiu sua meta projetada para 2007. Em 2009, superou sua meta em 0,4 pontos, antecipando o projetado para 2011.

Tabela 19 - Desempenho da RME de SLMBelos no Ideb e metas projetadas (2005 – 2021)

Ensino Fundamental	Ideb Observado			Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	4,3	4,3	5,1	4,4	4,7	5,1	5,4	5,7	5,9	6,2	6,4
Anos Finais	-	-	4,3	-	-	4,4	4,7	5,0	5,3	5,5	5,8

Fonte: INEP, 2010.

No município concentra ainda um polo de ensino superior com uma unidade da Universidade Estadual de Goiás (UEG) que oferece seis cursos de graduação e da Faculdade Montes Belos, instituição privada que oferece dezessete cursos de graduação. Ambas oferecem também cursos de pós-graduação *lato sensu* e projetos de extensão universitária.

Pelo retrato educacional do município, tanto do atendimento educacional na Rede Privada quanto na RME, tornou-se mais que necessária a constituição do SME, que ocorreu em 2005, definindo como órgão gestor o CME normativo com perspectivas de atender não só as demandas burocráticas e técnicas, mas também de desenvolver o controle e a fiscalização das políticas educacionais no município. Neste cenário de expansão, o foco da análise objetiva traçar o perfil histórico do CME abrangendo da sua criação ao momento atual, perpassando por suas diversas fases e analisando sua estrutura, condições de funcionamento e contribuições para com o Sistema Municipal de Ensino.

2.5.1 O Conselho Municipal de Educação de São Luís de Montes Belos

O recorte temporal deste estudo de caso contempla a criação do CME em 1997 até a sua última alteração legal e eleição de conselheiros, em maio de 2010, quando se encerra um ciclo histórico baseado na periodicidade dos mandatos. Conforme aponta o Quadro 2, o CME de SLMBelos passou por seis alterações legais em sua história, que se iniciou em 1997. Podemos identificar dois estágios na existência do CME, tendo como divisor de águas a criação do Sistema Municipal de Ensino. Em seus treze anos de história, nos últimos cinco o colegiado agregou a suas outras funções a normativa, o que possibilitou a constituição de um novo cenário para a RME e também para as unidades privadas de educação infantil.

Atualmente, o conselho funciona em sala própria na sede da SMED, dispõe de computadores com acesso à internet e mobiliário próprios, dois servidores a disposição do órgão por 40h/semanais e o presidente por 30h/semanais. Estão jurisdicionados ao CME seis instituições privadas de educação infantil, sete Centros Municipais de Educação Infantil e onze escolas municipais.

O primeiro ato legal a tratar de conselhos em SLMBelos foi Lei Orgânica do Município, de 04 de abril de 1990, que determina a criação de três conselhos setoriais de políticas públicas: o Conselho Popular de Saúde (art. 137), o Conselho Municipal de Meio Ambiente (art. 155) e o Conselho Municipal de Agricultura e Abastecimento (art. 159) (SÃO LUÍS DE MONTES BELOS, 1990).

Motivados pela LDBEN nº 9.394/1996 e pela lei do Fundef, foi criado o Conselho Municipal de Educação de São Luís de Montes Belos, Lei nº 1.247, de 19 de junho de 1997. Por esta lei, o CME abarcou a natureza consultiva e orientativa, de funcionamento permanente e vinculado à SMED e ao Gabinete do Prefeito (art. 1º), marcas de sua dependência política e administrativa. Sinteticamente, a lei previa oito atribuições que versam sobre a apreciação e acompanhamento, “vigiar” o cumprimento e avaliar o Plano Municipal Pedagógico (PMP), propor medidas para a melhoria da qualidade do ensino e para integração entre entidades públicas e privadas, sugerir diretrizes para a educação, entre outras (art. 2º) (SÃO LUÍS DE MONTES BELOS, 1997b).

Tais competências nos remetem a um órgão de assessoramento e facilitador do trabalho da SMED, sendo sua maior importância vinculada ao PMP, citado em três incisos, mas sem detalhar o que seria este documento, se um plano de governo ou um plano de Estado.

O mandato de conselheiro foi estipulado com duração de dois anos, podendo ser prorrogado por igual período, e o exercício da função sem ônus aos cofres públicos, sendo considerados serviços relevantes (art. 4º). Sua composição foi formada por doze membros: o secretário municipal de educação, como presidente nato; um representante dos servidores da SMED, como secretário executivo; um representante dos professores municipais; um representante da Secretaria Municipal de Saúde; um representante da Secretaria Municipal de Planejamento; um representante da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater); um representante de pais; um representante de alunos; um representante de professores públicos estaduais; um representante da Secretaria Municipal de Assistência Social; um representante da Câmara Municipal; e um representante das igrejas (art. 5º) (SÃO LUÍS DE MONTES BELOS, 1997b).

Por suas competências e por sua composição, temos o perfil de um órgão de governo, onde o Poder Público ocupava 50% das vagas e determinando, inclusive, o secretário municipal de educação como presidente nato. Nos outros conselhos estudados, onde os secretários de educação também foram os primeiros presidentes de seus conselhos, tal fato deu-se por indicação dos conselheiros; no caso montebelense, a Lei determinou esta configuração e também que a secretaria executiva fosse ocupada pelo representante de

funcionários da SMED, o que podemos também considerar como uma vaga do governo, pois este era indicado pelo gestor da pasta. 17% das vagas foram destinadas a professores da rede pública e 33% para instituições e a sociedade. A presença da Emater na composição do colegiado, que de forma direta não tem relação alguma com a pauta educacional, deve-se ao peso político que o órgão tinha principalmente junto aos produtores rurais, primeira fonte econômica do município.

A lei determinava que o Executivo oferecesse as condições e informações necessárias para o funcionamento do órgão (art. 6º) e autorizava a abrir crédito adicional para o seu cumprimento (art. 8º) (SÃO LUÍS DE MONTES BELOS, 1997b).

No livro de atas consta apenas uma reunião do colegiado no ano de sua criação, datada em 30 de junho de 1997, onde foram feitos esclarecimentos sobre o conselho, a leitura da lei de criação e composição do órgão, sendo agendada uma nova reunião para o mês de agosto do mesmo ano. Todavia, não há registros de outras reuniões até o ano de 2000, quando foi realizada uma reunião para apresentação da prestação de contas dos recursos do Salário Educação e Transporte Escolar recebidos e executados no período de fevereiro a dezembro do mesmo exercício, conforme exigência da Lei Estadual nº 13.609, de 19 de abril de 2000, discutida no primeiro capítulo como uma indutora da criação de CMEs. O balancete foi aprovado e não consta registro de questionamentos dos conselheiros nem declaração de votos, importando informar que se fizeram presentes apenas cinco membros: a secretária municipal de educação/presidente, a representante da SMED, dos professores municipais, das igrejas e da Secretaria Municipal de Assistência Social; ou seja, foi aprovado um balancete sem o quórum mínimo para instalação da plenária (SÃO LUÍS DE MONTES BELOS, 1997a).

Sob nova gestão municipal, no dia 02 de maio de 2001 o CME foi reconstituído ainda em observância à Lei nº 1.247/1997, ou seja, com o secretário municipal de educação como presidente nato. Na reunião foi dada posse aos novos membros, titulares e suplentes, e estudada a lei de criação. Interessante notar a nomeação de treze e não doze conselheiros, conforme reza a lei, sendo nomeado um representante da igreja católica e outro das igrejas evangélicas. No Decreto de nomeação datado em 20 de junho de 2001, além desse equívoco na composição, o ato passou ao CME a responsabilidade de acompanhamento social do Programa de Renda Mínima – Bolsa Escola. Novamente temos um caso em que um Decreto extrapola o previsto na lei, neste caso, nomeando um membro a mais de um segmento; no caso de Nazário, ocorreu a ampliação da duração de mandato dos conselheiros.

Em 06 de setembro de 2001, a aprovação da Lei Municipal nº 1.451/2001 alterou a lei de 1997, definindo nova estrutura e funcionamento do CME. A natureza do órgão passou

a contar com as funções consultiva, orientativa, deliberativa e fiscalizadora, com as competências de fixar normas para o funcionamento da RME e atendimento às modalidades previstas em lei; aprovar projetos, programas e regulamentos; emitir parecer sobre assuntos de natureza educacional, em especial sobre o PME; manter intercâmbio com outros órgãos educacionais; assessorar o secretário municipal de educação; acompanhar projetos de políticas educacionais em tramitação na Câmara Municipal; convocar autoridades para esclarecimentos; entre outras (art. 2º) (SÃO LUÍS DE MONTES BELOS, 2001b).

A nova lei manteve o mandato de dois anos, reduziu o número de conselheiros para onze e substituiu alguns segmentos, assumindo a seguinte configuração: secretário municipal de educação mantido como presidente nato; representante da Administração Municipal; representante do Poder Legislativo; representante da Delegacia de Ensino, hoje Subsecretaria Regional de Educação; representante da Emater; um representante do colegiado de diretores e professores das escolas municipais; um representante de entidade de classe devidamente organizada (a lei não esclarece que entidade); um representante dos pais de alunos que participem dos Conselhos Escolares; um representante do movimento comunitário; um representante de instituições filantrópicas; e um representante de igrejas (SÃO LUÍS DE MONTES BELOS, 2001b).

Por esta nova composição, o CME passou a ter três representantes do governo, dois representantes do setor educacional e seis representantes de instituições sociais e pais. Há uma mudança significativa no perfil do colegiado que passa a ter, aparentemente, um caráter mais social, todavia, as atribuições extremamente técnicas levam a questionamentos sobre se a qualidade na participação da sociedade acompanhou a quantidade de segmentos representados. Nos outros quesitos, a lei de 2001 em nada alterou a lei de 1997.

Da posse da nova diretoria ao ano de 2004 foram realizadas onze reuniões do colegiado, sendo cinco em 2002, três em 2003 e três em 2004. O registro nas atas apontou uma presença majoritária dos conselheiros, mesmo com uma inconstância no agendamento programado das reuniões. Todas as reuniões foram conduzidas pela presidente, também secretária municipal de educação, e registraram-se alguns questionamentos e intervenções dos conselheiros. No âmbito das pautas, em seis momentos trataram de estruturação do CME, foi aprovado o regimento interno que estipula as funções dos conselheiros, da presidência e da secretaria executiva; a prestação de contas de programas e projetos da SMED foi assunto de praticamente todas as reuniões; em duas reuniões (2002 e 2004) foram feitos repasses de participação em cursos de formação de conselheiros. Também foram discutidos a minuta do PME e os projetos de lei encaminhados ao Legislativo como a Lei de Diretrizes e Bases da

Educação Municipal (LDBEM), elaborada segundo orientações da Undime (SÃO LUÍS DE MONTES BELOS, 1997a).

As atas remetem a uma preocupação da SMED quanto à transparência da aplicação dos recursos do Fundef e dos projetos e programas desenvolvidos pela pasta. Uma discussão corrente nas reuniões, suscitada pela presidência, trata-se da luta pela conta única dos recursos da educação, objetivando maior controle das receitas e aplicação dos recursos. Outro ponto relevante discutido a partir de 2002 refere-se à recusa da secretária de educação em ser presidente do CME, alegando ser incoerente a ocupação dos dois cargos e isso prejudicava a fiscalização e o controle, propondo a reformulação do conselho vigente e criação de um novo mais independente e autônomo. Todavia, os demais conselheiros demonstraram uma resistência em assumir o cargo e defenderam a permanência da secretária na presidência.

A conselheira [MJ] manifestou sua posição pela permanência da Secretária da Educação na presidência do Conselho, considerando ser a pessoa que mais conhece a situação da Educação. Após uma leitura sobre a natureza dos Conselhos Municipais de Educação foi manifestado o desejo unânime dos conselheiros presentes pela permanência da secretária [...] na presidência do Conselho, apesar de sua preocupação por ocupar dois cargos. (SÃO LUÍS DE MONTES BELOS, 1997a, p. 13).

Neste contexto, convém indagar sobre a posição da secretária de educação e a posição dos demais conselheiros. Por que estes se recusaram a presidir o órgão, mesmo com a intenção da SMED em abrir mão e defender que outro segmento assumira a presidência?

Na reunião seguinte, registrou-se uma posição diferente de um conselheiro e a concordância da secretária de educação sobre a questão da presidência.

O conselheiro professor [SGN], falando a respeito de assuntos da reunião anterior, quando foi aprovado pelos conselheiros presentes a permanência da secretária municipal de educação na presidência do Conselho, como não estava presente, apresenta então seu parecer que não vê como legal, sendo que o Conselho normativo e deliberativo como refere na ata anterior, este deve ser independente, a secretária e funcionários da Educação devem quando necessário serem convidados a prestarem esclarecimentos ao Conselho e não membros para que o Conselho seja autônomo. A presidente aplaudindo as colocações do conselheiro, visto que este é um dos objetivos desta reunião, propor esse avanço no Conselho, pois chegou a hora de ganhar sua independência e exercer suas funções não como oposição, mas para caminhar paralelo à Secretaria de Educação. (SÃO LUÍS DE MONTES BELOS 1997a, p. 13).

De acordo com as entrevistas, considerando o andamento do projeto de lei de constituição do SME na Câmara Municipal, em 01º de junho de 2005 a SMED convocou os

segmentos para uma assembleia geral para formação de novo conselho, contando com a presença de quarenta e três delegados, com frequência registrada no livro de atas, onde, por segmento, elegeram os conselheiros titulares e suplentes, observando a composição prevista no projeto de lei em fase de conclusão no Legislativo.

Em junho de 2005 foi aprovada a LDBEM nº 1.564/2005 que instituiu o Sistema Municipal de Ensino e definiu o CME como órgão autônomo, de natureza consultiva, normativa, deliberativa e fiscalizadora, especificando as competências técnicas do colegiado em relação à regulamentação, acompanhamento e fiscalização de todas as atividades relativas ao funcionamento educacional no SME. A nova concepção representou uma ampliação no perfil do CME, mas no § 1º do artigo 12 temos uma contradição na relação de autonomia do colegiado com o Poder Executivo ao amarrar os atos do CME à homologação do prefeito, ou seja, todos os atos do conselho deveriam ser submetidos à *supervisão e aprovação* do Executivo (SÃO LUÍS DE MONTES BELOS, 2005c).

Além do conselho, a LDBEM nº 1.564/2005 instituiu a criação do Fórum Municipal de Educação⁵⁰, órgão de articulação com a sociedade, com foco especial na coelaboração do Plano Municipal de Educação. O CME ocupou uma representação no Fórum assim como no CMACS do Fundef/Fundeb e da Alimentação Escolar.

No momento de implantação da LDBEM nº 1.564/2005 o município passou por forte desestabilização política decorrente da cassação do prefeito reeleito e posse da segunda colocada nas eleições municipais. Com a mudança na chefia da administração municipal, várias outras ocorreram nas equipes de todas as secretarias e departamentos, assumindo a SMED um professor que atuava na equipe anterior e participou das discussões sobre o Sistema e autonomia do CME.

Segundo as entrevistas, o primeiro passo nessa turbulência foi a nomeação dos conselheiros eleitos em 01º de junho, o que ocorreu sem transtornos. A partir disso, em reunião plenária no final do mesmo mês, o próprio colegiado definiu a sua diretoria que teve como presidente eleita a representante da SMED indicada pela gestão que fora deposta. A partir deste momento, iniciou-se o processo de estruturação do CME e a SMED destinou uma sala exclusiva para seu funcionamento permanente e a disponibilização de equipamentos e de um servidor administrativo para a função de secretário executivo.

⁵⁰ O Fórum Municipal de Educação foi criado em 2005 como órgão de articulação com a sociedade, com intuito de estudar, discutir e propor soluções para o desenvolvimento da educação, sendo composto por sete membros. Em 2007, via Lei nº 1.681 de 23 de outubro de 2007, sua composição foi ampliada para treze integrantes visando o aumento da participação da sociedade organizada. Uma das vagas é ocupada por um membro do CME.

O primeiro trabalho político do CME foi a articulação junto ao Executivo para aprovação da lei de regulamentação do órgão, visto que a gestora anterior da SMED, com apoio de sua equipe técnica, havia encaminhado, via assessoria jurídica da prefeitura, o projeto de lei à Câmara. Ainda de acordo com as entrevistas, neste momento de instabilidade política e de mudança geral de equipe na SMED, o secretário de educação recém-empossado, juntamente com a presidente eleita do CME, articularam para a rápida aprovação e sem vetos do projeto de lei de regulamentação pois contemplava os anseios dos novos conselheiros, o que aconteceu em 21 de setembro de 2005, pela Lei nº 1.573/2005.

Por esse novo marco legal, terceira alteração na história do CME montebelense, foi ampliado o poder do órgão garantindo autonomia política, financeira e administrativa; todavia, sem observância à LDBEM nº 1.564/2005, definiu-se apenas as funções consultiva e deliberativa. A composição foi reduzida para oito conselheiros dos segmentos: SMED, Poder Executivo, Legislativo, professores municipais, escolas privadas de educação infantil, centros de educação infantil (filantrópicos e municipais), pais de alunos da RME e movimento comunitário (SÃO LUÍS DE MONTES BELOS, 2005d). Como é perceptível, a sociedade ocupou menos espaço nessa nova composição, um inverso do CME editado em 2001, colocando governo e profissionais da educação em iguais condições de disputa no colegiado.

Numa comparação com o CME de Anicuns, em SLMBelos aconteceu o mesmo processo: primeiro se nomeou os conselheiros, institui a diretoria e só depois veio a lei de criação do órgão. Tal processo pode constituir um movimento de antecipação que demonstra a força política dos atores junto ao Legislativo e Executivo, fato mais notório quando assumem a pasta da SMED educadores com objetivos mais técnicos e pedagógicos do que partidários; ou, numa outra concepção, conforme argumenta Santiago e Lima (2009), uma estratégia utilizada para reformulação da gestão pelo viés neoliberal de primeiro implementar a política para depois implantar sua legalização, ou fazendo ambos paralelamente.

É perceptível nas entrevistas e nas atas de reuniões que as características da nova formação do CME vão ao encontro do que se almejava na época, a constituição de um órgão técnico capaz de regulamentar e fazer funcionar na realidade local o Sistema Municipal de Ensino. Ratifica essa observação a ausência da mobilização social na concepção do colegiado (BORDIGNON, 2009).

Em relação à legislação anterior, o mandato dos conselheiros foi ampliado para quatro anos com a possibilidade de uma recondução. A participação nas sessões ordinárias, extraordinárias e nas reuniões de comissões passou a ser remunerada, via jetom (parágrafo único, art. 2º), o que, de acordo com as entrevistas, contribuiu sobremaneira para estimular a

participação efetiva dos conselheiros, valor definido no regimento interno do órgão, assim como a periodicidade das reuniões e estrutura interna. Soma-se ao fortalecimento do órgão a definição de disponibilidade de infraestrutura para o atendimento dos serviços técnicos e administrativos e de recursos humanos e materiais, devendo ser previstos no orçamento público dotação específica para este fim (artigos 7º e 8º). A lei determinou o prazo de noventa dias para a aprovação do regimento interno que aconteceu, via Decreto Municipal nº 511, em 30 de novembro de 2005 (SÃO LUÍS DE MONTES BELOS, 2005d).

No regimento interno, recuperou-se a função normativa prevista na LDBEM nº 1.564/2005 que foi ignorada na Lei nº 1.573/2005, acompanhada das incumbências de orientar, inspecionar e acompanhar o SME, através da edição de normas, deliberação, emissão de pareceres, controle social, fiscalização das instituições que compõem o SME e seus processos pedagógicos, financeiros e administrativos (SÃO LUÍS DE MONTES BELOS, 2005a).

A diretoria do CME foi definida em presidência, vice e secretaria geral e o funcionamento organizado em Conselho Pleno e Comissões Especiais, sendo definidas quatro comissões permanentes: Merenda Escolar, Transporte Escolar, Financeira e Pedagógica, com dois conselheiros ocupando cada uma. À presidência foram vinculados os departamentos de Inspeção Escolar e Assessoria Técnica, e à secretaria geral foi vinculada a secretaria executiva, que passaram a compor a estrutura administrativa do órgão, com a destinação de servidores para desempenho dessas funções. Todas as responsabilidades dos cargos e funções foram devidamente estipuladas no regimento interno. Foram disponibilizados um servidor administrativo para a secretaria executiva e uma professora para ocupar a Inspeção; o regimento previu a disponibilização do presidente para o exercício exclusivo da função quando o eleito for servidor efetivo da RME, o que aconteceu. A Assessoria Técnica, apesar de ser definida como exclusiva no regimento interno, foi ocupada por um professor da RME mediante horas de trabalho prestadas ao CME, que teve sua remuneração definida tendo por base o jetom recebido pelos conselheiros (SÃO LUÍS DE MONTES BELOS, 1997a; 2005a).

Quanto ao jetom, o valor negociado com o Executivo e regimentado compreendeu:

Art. 9. A função de conselheiro(a) 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 02(duas) horas, a que comparecerem, inclusive de Comissões, uma gratificação de valor correspondente a

R\$ 40,00 (quarenta reais), limitando-se o número de sessões no máximo de 03 (três) por mês.

§ 2º- Por sessão extraordinária, com duração de 2 (duas) horas, a que comparecerem, os conselheiros receberão uma gratificação no valor de R\$ 40,00 (quarenta reais).

§ 3º- Cada reunião de comissão que o conselheiro participar este receberá uma gratificação no valor de R\$ 40,00 (quarenta reais).

§ 4º - A soma das gratificações recebidas pelos conselheiros não poderá exceder a um salário mínimo por mês.

§ 5º- O valor da Gratificação referida no § 1º será reajustado na mesma data em que for [sic.] reajustados os vencimentos dos professores da educação do Município de São Luís de Montes Belos – Go.

§ 6º - Não haverá mais de uma reunião gratificada por dia. (SÃO LUÍS DE MONTES BELOS, 2005a).

Pelo presente texto, todas as atividades dos conselheiros passaram a ser remuneradas por jetom, sendo regimentado o máximo de três reuniões mensais ordinárias e teto de um salário mínimo mensal. A correção do valor do jetom foi vinculada ao percentual dos reajustes que os professores da RME viessem a perceber. De acordo com as entrevistas, trata-se de uma vitória do conselho junto ao Executivo, considerando a contenção que a máquina pública faz quando se trata de financiamento da educação e em comparação com os outros conselhos gestores e de controle social que não são remunerados. A luta pelo jetom teve como justificativa a premissa da relevância dos serviços prestados pelo CME e a sua disponibilidade permanente, bem como o trabalho em si de discutir as políticas educacionais, baixar normas, acompanhar e fiscalizar seu cumprimento. Observamos pelo quantitativo de reuniões antes e após a definição do jetom, que este serviu para estimular a participação dos conselheiros, sendo realizadas regularmente três reuniões ordinárias e uma extraordinária por mês, além dos trabalhos empreendidos pelas Comissões Especiais.

Praticamente seis meses se passaram da aprovação da LDBEM nº 1.564/2005 ao Decreto Municipal nº 511/2005 de homologação do regimento interno. Todavia, através de orientação da Uncme/Goiás, a presidência solicitou alteração da redação dos artigos 1º e 2º da Lei nº 1.573/2005, a fim de corrigir o caráter do órgão enquanto normativo do SME e de garantir a remuneração da Assessoria Técnica. Através da Lei nº 1.591, de 21 de dezembro de 2005, o CME passou a ter natureza consultiva, normativa, deliberativa e fiscalizadora (art. 1º) e Assessoria Técnica remunerada conforme estipulado no regimento interno (§ 2º, art. 2º) (SÃO LUÍS DE MONTES BELOS, 2005e). Tais alterações representam a ampliação do poder do órgão junto ao Executivo, todavia há de registrar a não observância da função mobilizadora, que não é tratada em nenhum documento que versa sobre o CME, o que demonstra claramente seu caráter técnico e burocrático, conforme apontam Balzano e Zanchet (2004).

Analizando o livro de atas, durante o ano de 2005 foram realizadas quatro plenárias que se ocuparam basicamente da estruturação e organização legal do CME. Foram registrados embates com a Administração Municipal quanto à indicação de pessoas para os cargos de Inspeção e de Assessoria Técnica, vencidos pelo colegiado que contou com o apoio do secretário de educação. Nesse ano, o Conselho Pleno começou a baixar suas primeiras normas objetivando a integração das unidades escolares ao SME e regulamentando a ampliação do ensino fundamental para nove anos no âmbito da RME. Os conselheiros também realizaram estudos da LDBEN nº 9.394/1996 e das demais leis que regem o ensino.

Em 2006, o CME de SLMBelos teve seus trabalhos instalados em definitivo, com toda sua estrutura administrativa organizada e as reuniões plenárias e visitas de fiscalização em pleno exercício de suas atribuições técnicas. No ano foram realizadas quarenta e duas reuniões do Conselho Pleno, que preocupado em organizar a situação administrativa e legal das escolas, teve suas pautas centradas na publicação de resoluções sobre credenciamento, autorização e reconhecimento, regulamentação dos níveis e modalidades de ensino e aprovação de regimentos escolares das unidades jurisdicionadas ao SME. Registra-se repasse de informações sobre projetos e programas da RME; financiamento da educação municipal (controle e prestação de contas); análise do quadro de pessoal da RME apontando irregularidades de desvio de função de profissionais, cessão a outros órgãos e servidores irregulares; a realização do Encontro Regional da Uncme com a presença de aproximadamente trinta municípios; participação de três conselheiros no Encontro Estadual do Pró-Conselho em Goiânia e de três conselheiros no XVI Encontro Nacional da Uncme em Angra dos Reis, RJ; e demais situações do contencioso escolar (SÃO LUÍS DE MONTES BELOS, 1997a).

A marca de seu primeiro ano de funcionamento enquanto órgão normativo é de um conselho administrativo, muitas vezes assessor do secretário de educação, preocupado em regulamentar as matérias de sua competência, segundo a LDBEN nº 9.394/1996 e a LDBEM nº 1.564/2005, e fiscalizar as escolas e processos da SMED. Não há registros de como se deu o repasse e multiplicação dos cursos e encontros participados pelos conselheiros nem de avaliação do encontro regional organizado. Também não há registro de divulgação dos trabalhos realizados pelo CME no ano, nem de interação com os conselheiros e seus respectivos segmentos, outro fator que evidencia que o colegiado funcionou *para dentro*, preocupado com os aspectos administrativos e regimentais de funcionamento do SME.

O funcionamento do conselho em 2007 manteve-se no mesmo ritmo, realizando trinta e seis reuniões plenárias. As pautas se concentraram na aprovação de regimentos

escolares e autorização de funcionamento de unidades públicas municipais e privadas de educação infantil. O contencioso começou a ser tratado como “assuntos do cotidiano escolar” demonstrando a visão de conselho também como *solução* para os problemas emergentes e rotineiros, refletindo a falta de clareza da pauta maior do colegiado, enquanto órgão gestor de políticas públicas e não só resolvendo demandas e efetuando despachos. Os problemas com o transporte escolar e a falta de estrutura física das escolas quase que dominaram as pautas das plenárias. Foram discutidos assuntos como o Fundeb, prestação de contas, aprovação de cursos de formação continuada de professores e participação de conselheiros em encontros promovidos pela Uncme estadual e nacional, com o repasse nas reuniões dos temas debatidos. Houve substituição de um conselheiro por mudança de domicílio e eleição da diretoria, sendo os três ocupantes dos cargos reeleitos.

Problemas quanto a não correção do valor do jetom, a tentativa de retirada dos servidores administrativos e proposição de retirada da sede do CME da sala que ocupa na SMED geraram confrontos entre os órgãos, que conseguiram ser resolvidos. Quanto a mudança da sede do conselho para outro local, os conselheiros avaliaram como inoportuno temendo dificuldades com a falta de estrutura para funcionamento e que a presença na sede da SMED *facilitava* a comunicação e o trabalho entre os órgãos. Todavia, o discurso presente nas atas mostrou claramente que a principal preocupação da retirada da sede do CME da SMED era a manutenção do órgão, visto que o mesmo não possui recursos financeiros próprios, apesar de previstos em lei. Tal insegurança em relação ao futuro do colegiado materializou-se na recusa dos conselheiros em sair da sala cedida dentro da SMED (SÃO LUÍS DE MONTES BELOS, 1997a).

O ano de 2008 foi marcado por alterações na composição do conselho com o afastamento da presidente por motivo de aposentadoria e dos conselheiros representantes dos CMEIs e do Legislativo. O vice, representante dos professores municipais, assumiu a presidência, convocou os suplentes para assumirem as vacâncias e coordenou as reuniões com representantes dos segmentos para indicação de novos suplentes. No período foram realizadas trinta reuniões plenárias, tratando basicamente dos assuntos do cotidiano escolar, aprovação de cursos de formação de professores, autorização de escolas e aprovação de calendários escolares. Marcou o ano de 2008 a participação do CME na I Conferência Municipal de Educação que discutiu o Plano Municipal de Educação. Após os trabalhos da Conferência e elaboração da minuta do PME pela SMED, esta foi analisada pelo CME e aprovada, sendo devolvida para encaminhamento ao Executivo e ao Legislativo para aprovação final. Outra ação desenvolvida pelo CME foi a reunião com os candidatos a prefeito e a assinatura de um

termo de compromisso englobando os diversos assuntos da educação municipal, como valorização dos trabalhadores da educação, investimento na estrutura física das escolas, autonomia financeira da SMED, do CME e das escolas, entre outros. O documento representou a síntese dos pareceres do CME e foi assinado e registrado em cartório por dois dos três candidatos a prefeito. No decorrer dos trabalhos do CME, não constam referências de avaliação e acompanhamento do cumprimento deste termo de compromisso, que, aparentemente, caiu no esquecimento (SÃO LUÍS DE MONTES BELOS, 1997a).

A participação do conselho na aprovação do PME, Lei Municipal nº 1.746/2008, foi muito importante, pois este documento além de viabilizar o planejamento educacional no município em todos os níveis e modalidades de ensino, contemplou mais investimentos na educação pública municipal e a autonomia dos órgãos e instituições educacionais. A Lei nº 1.746/2008 ainda determinou a presença do órgão no acompanhamento da execução e avaliações periódicas previstas no Plano. No que cabe ao CME, o Plano Municipal de Educação prevê como uma de suas diretrizes para a gestão educacional,

A gestão democrática ainda tem como diretriz a construção de mecanismos democráticos de provimento à função de diretor, bem como a garantia da participação representativa para composição do Conselho Municipal de Educação, do Fórum Municipal de Educação e dos conselhos municipais de acompanhamento e controle social, significativas instâncias para a garantia de princípios democráticos na gestão do ensino público. (SÃO LUÍS DE MONTES BELOS, 2008b, p. 55).

Para cumprimento da gestão democrática, o fortalecimento do CME foi previsto mediante o atendimento aos seguintes objetivos e metas:

1. No período de vigência deste Plano, garantir no Sistema Municipal de Educação, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade;
2. Assegurar a continuidade das ações do Conselho Municipal de Educação na orientação, no acompanhamento e na normatização das políticas públicas para o cumprimento da legislação, tanto nas instituições públicas municipais quanto nas privadas que atendem a Educação Infantil; [...]
10. A curto prazo, fortalecer os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social de todos os recursos destinados à Educação;
11. Fortalecer, a partir da aprovação deste Plano, a autonomia do Conselho Municipal de Educação;
12. No segundo ano de vigência deste Plano, oferecer cursos de formação e assessoria aos gestores escolares, aos membros dos Conselhos Escolares e aos membros do Conselho Municipal de Educação; [...]. (SÃO LUÍS DE MONTES BELOS, 2008b, p. 55-6).

Esses dois movimentos, termo de compromisso com os candidatos a prefeito e a contemplação do CME e dos CMACS no Plano Municipal de Educação, colaboram para a

gestão democrática da educação municipal e fortalecimento das instituições, pois o texto aprovado no PME é claro em assegurar a continuidade dos trabalhos do CME na gestão das políticas educacionais, fortalecer a autonomia do colegiado e desenvolver programa de formação permanente de conselheiros. Já o termo de compromisso representou o alcance e amadurecimento político do órgão e sua relevância para o SME.

Ainda em 2008, foi aprovada a elaboração de um informativo divulgando a atuação do CME nos três anos de sua história (não consideraram a fundação em 1997, mas somente a fase do conselho normativo do SME). Todavia, não constam registros da consolidação da proposta e distribuição desse material. Também foram pautas o Ideb das escolas municipais e o acompanhamento da construção de uma escola modelo com recursos próprios da educação. Novamente é proposto pela SMED a transferência do CME para um outro espaço, o que é recusado pelos conselheiros com o argumento da falta de autonomia financeira do órgão, expressa claramente desta vez. De forma geral, o CME manteve-se preso às questões cartoriais e do contencioso escolar, perdendo, inclusive, fôlego ao realizar 29% menos de reuniões em comparação aos anos de 2006/2008.

Esta redução continua no ano de 2009, quando o CME realizou apenas vinte e nove reuniões. Chama a atenção o fato de sete reuniões terem sido realizadas sem o quorum mínimo de seis conselheiros, conforme reza o artigo 16 do regimento interno, fato registrado pela primeira vez desde 2005. Neste ano, os seguintes conteúdos marcaram as pautas das sessões plenárias: questões do cotidiano escolar predominaram (matrículas, calendário, situação de alunos, visitas das Comissões, documentação, aprovação de cursos, etc.); substituição de dois conselheiros por questões pessoais, sendo o representante da SMED e do Poder Legislativo; renovação do mandato da inspetora, que sofreu pressão por parte da SMED para redução de sua carga horária de disponibilidade no CME, tendo o colegiado revertido tal questão; luta pela inclusão da dotação orçamentária que garanta autonomia do CME na Lei de Dotação Orçamentária (LDO) sem sucesso; eleição para diretores das unidades escolares municipais; e discussões sobre a alteração na lei de criação e regimento interno do conselho. Foram realizadas reuniões com a Subsecretaria Regional de Educação, diretores de escolas municipais, promotoria pública, a SMED, a Comissão de Educação da Câmara Municipal, com o prefeito e com a diretoria da Uncme. Destaca-se ainda a participação do CME na II Conferência Municipal de Educação, realizada em junho de 2009, atuando na coordenação de alguns grupos de estudos do Documento Base da Conferência Nacional de Educação/2010 (SÃO LUÍS DE MONTES BELOS, 1997a).

A questão da alteração na lei de criação do CME, Lei nº 1.573/2005, debatida em treze reuniões no segundo semestre de 2009, surge com o vencimento do mandato dos atuais conselheiros no mês de setembro do mesmo ano, com a possibilidade de eleição geral para a troca possível ou reeleição dos membros atuais. Por informações e participação nas reuniões promovidas pela Uncme, o colegiado sentiu a necessidade de alteração no diploma legal que trata do órgão, propondo a ampliação do número de conselheiros para nove e a instituição da renovação parcial dos mandatos de conselheiros, com a eleição de um terço e dois terços intercaladamente. O período foi marcado pelos embates entre o CME, SMED e Executivo, onde o colegiado teve dificuldades e falta de abertura para articular as mudanças. Devido a eleição direta para os diretores das unidades escolares municipais, trabalho sob coordenação geral do CME, e a falta de amparo legal no mandato dos conselheiros que havia expirado, o colegiado conseguiu a aprovação do Decreto nº 524, de 28 de setembro de 2009, que prorrogou o mandato dos atuais conselheiros até que as alterações na lei de criação fossem aprovadas pelo Legislativo e sancionadas pelo Executivo. Os registros nas atas desta movimentação tanto legal quanto política demonstram que gerou certa instabilidade nas relações entre o colegiado, o Poder Executivo e a SMED, tanto que o ano de 2009 foi encerrado sem a aprovação da lei. Fato este que pode ser comprovado na ata da reunião de 22 de outubro quando cita o atraso na assinatura do referido Decreto, que nos leva a concluir que o documento foi assinado após o vencimento do mandato dos conselheiros com efeitos retroativos, mesmo o seu texto não trazendo tal informação. De forma geral, o sentimento dos conselheiros é expresso no seguinte trecho: “Ficamos todos preocupados com a não aprovação da Lei de Criação do Conselho, pois o Legislativo inicia o recesso, voltando as atividades somente em fevereiro, podendo comprometer o trabalho do conselho” (SÃO LUÍS DE MONTES BELOS, 1997a, p. 100-v).

De todo esse processo surgem questões fundamentais que não apresentam respostas nas atas das plenárias nem nas entrevistas: por que o conselho resolveu propor e solicitar a alteração legal no momento de renovação do colegiado e não o movimento contrário, ou seja, realizando primeiro a renovação e o possível novo grupo conduzisse este trabalho de mudança na lei de criação? Quais os motivos para o Poder Executivo não agilizar as discussões e aprovação das alterações ainda no corrente ano? Por que a renovação parcial proposta pelo conselho se tornou tão importante neste contexto?

O ano de 2010 inicia-se com a retomada das negociações para aprovação do projeto de lei que se deu em 17 de março, Lei nº 1.830/2010. As doze reuniões realizadas até a posse dos novos conselheiros teve como pauta central questões do cotidiano escolar como

matrículas irregulares nas escolas privadas, formação de professores, calendários escolares, informes de participação em reuniões promovidas pela Uncme, pelo CEE e outros e o processo de indicação dos segmentos para nova composição do conselho segundo a lei recém-aprovada, a partir da comissão eleitoral e publicação de uma resolução que regulamentasse esse processo (SÃO LUÍS DE MONTES BELOS, 2010a).

Nem todas as mudanças pleiteadas pelo conselho foram acatadas pelo Executivo, como a ampliação do número de conselheiros para nove sendo justificado que aumentariam as despesas para com o pagamento de jetom. A Lei nº 1.830/2010 deu nova redação à Lei nº 1.573/2005, agregando o controle social das políticas públicas municipais, permanecendo os dizeres de órgão autônomo e colegiado com autonomia financeira e administrativa (art. 1º), o que já estava previsto desde 2005, mas ainda não fora implantado de fato. A autonomia do CME saiu fortalecida legalmente pela nova redação dada ao artigo 11 que estabeleceu que o órgão contará com infraestrutura (recursos humanos, materiais e financeiros) mediante previsão orçamentária anual, assegurada na LDO e na Lei do Orçamento Anual (LOA) (SÃO LUÍS DE MONTES BELOS, 2010c). Pela primeira vez é definida claramente a obrigação da previsão orçamentária para manutenção e desenvolvimento de seus trabalhos; o movimento agora consiste na definição dos valores dos recursos necessários e o cumprimento da lei.

Em **negrito** na Lei nº 1.830/2010 é destacado que o valor do jetom deve ser aprovado por Decreto Municipal e o número de reuniões e periodicidade dispostos no regimento interno do colegiado. O número de conselheiros, os segmentos representativos e a duração de mandato de quatro anos não foram alterados. Acrescentou-se a formação em nível superior, preferencialmente na área educacional, para conselheiro exceto o representante dos pais e de exercício efetivo de no mínimo três anos em funções pedagógicas para os representantes da SMED, dos professores municipais e dos CMEIs.

As alterações contemplaram a solicitação dos conselheiros de renovação alternada do mandato visando assegurar a continuidade dos trabalhos, prescrevendo que a cada dois anos deverá haver indicação de um terço e dois terços, alternadamente, nova redação dada ao artigo 5º. O art. 2º da Lei nº 1.830/2010, determinou que a operacionalização deste processo dar-se-á na execução da primeira eleição de conselheiros a partir deste ordenamento, com um terço dos membros tendo mandato, excepcionalmente, de dois anos e dos outros dois terços com mandato integral de quatro anos, iniciando-se aí a renovação parcial alternada. Os segmentos que terão o primeiro mandato reduzido e os detalhes do processo devem ser definidos no regimento interno que deverá ser reformulado, no prazo de noventa dias, a partir da publicação da lei (SÃO LUÍS DE MONTES BELOS, 2010c).

Com a lei aprovada, o CME iniciou o trabalho com a formação de uma comissão eleitoral e determinando, via resolução, os segmentos contemplados com a renovação parcial o representante do Poder Executivo, da SMED e dos Centros de Educação Infantil. A justificativa para esta medida deveu-se ao fato dos CMEIs estarem sem representante efetivo desde o final do ano e os outros representantes terem sido indicados numa gestão anterior, não tendo a devida legitimidade frente à administração atual. Nesse processo, por vacância na representação do Poder Legislativo, também foram indicados os conselheiros para preenchimento da vaga, bem como as vacâncias nas suplências dos segmentos que estavam sem indicações (SÃO LUÍS DE MONTES BELOS, 2010a).

Através do Decreto nº 318, de 21 maio de 2010, foram nomeados os novos membros e prorrogado o mandato dos outros quatro conselheiros para mais um exercício. Neste processo, o que não ficou claro foi esta prorrogação de mandato, pois em nenhuma parte da Lei nº 1.830/2010, no nosso entendimento, ela foi garantida. Percebemos aí uma contradição entre o entendimento dos conselheiros que de forma subentendida estava amarrada a renovação parcial e consequentemente a recondução dos conselheiros; todavia, em nossa leitura, o que deveria ser feito era eleição geral de todos os segmentos e só a partir de então iniciaria o processo de renovação parcial, pois, além das lacunas presentes, o texto da lei determina sua aplicabilidade após a publicação e não retroagindo seus efeitos para o mandato dos conselheiros que se findou no ato de aprovação da Lei, conforme rezou o Decreto nº 524, de 28 de setembro de 2009. Em síntese, a Lei nº 1.830/2010 não firmou a prorrogação de mandato dos conselheiros atuais e, segundo o Decreto anteriormente citado, a partir da aprovação da referida lei o mandato destes estaria encerrado, podendo os mesmos pleitearem a recondução ao cargo por meio da indicação dos segmentos que representam e não por ato do Executivo, o que foi feito pelo Decreto nº 318/2010.

O passo seguinte foi a posse dos conselheiros em evento especial e realização da sessão plenária para eleição da diretoria, assumindo a presidência a representante da SMED e dando início a um novo ciclo na história do CME de São Luís de Montes Belos.

O que chama a atenção em seus treze anos de história, além de suas constantes alterações legais, foi a frequência regular dos conselheiros às reuniões plenárias, mesmo no período em que as sessões não eram remuneradas, em especial a partir de 2002. Destaca-se ainda a preocupação do conselho em organizar a parte técnico-burocrática do SME através das resoluções, fiscalização e orientação às unidades escolares e a constante preocupação das matérias relativas ao que denominaram de *cotidiano escolar*. A luta por autonomia política e financeira marca a história do órgão principalmente a partir de 2006. A mobilização e a

prestação de contas à sociedade de suas ações não foram implementadas, mas há de se considerar a participação efetiva do CME na entidade de classe, a Uncme, e nas duas conferências de educação realizadas pelo município.

A sobrecarga de temáticas do contencioso escolar e de constante reestruturação com saídas e entradas de conselheiros (ao todo, de 2005 até a composição do novo colegiado em 2010, passaram pelo CME dezesseis conselheiros titulares no exercício de um mandato), a redução do ritmo de reuniões, os desgastes nas articulações para alterações legais e tentativas de interferências na definição da equipe técnica contribuíram para a não efetivação do controle e articulação social por parte do conselho. Outra observação refere-se ao PME que após sua aprovação em 2008, não mais foi mencionado nas pautas das sessões plenárias; o mesmo se deu com o termo de compromisso assinado pelos candidatos ao Executivo; ambos os documentos não passaram, ainda, por acompanhamento e avaliação do colegiado.

Quanto à homologação dos atos do CME pelo Executivo, conforme determinou o § 1º do artigo 12 da LDBEM nº 1.564/2005, que não foi revogado pela Lei nº 1.830/2010, não há registros se tal procedimento foi adotado até mesmo aqueles que determinavam a execução de ações pelo Poder Público e o ordenamento de despesas. A não efetivação deste dispositivo legal ou sua revogação pode culminar na não legitimidade de todos os atos baixados pelo órgão. Todavia, conforme mencionamos, a sua prescrição representa uma forma de ingerência do Poder Executivo nas ações do colegiado, ferindo a sua autonomia e sua autoridade frente ao Sistema Municipal de Ensino, principalmente se comungarmos do argumento que tal segmento se faz representar duplamente no colegiado.

Por todo contexto exposto, percebe-se a contribuição do CME de SLMBelos para com a organização e regulação do SME, bem como sua participação no acompanhamento e definição de políticas públicas. Em relação aos outros conselhos estudados, representa avanços quanto ao funcionamento, formação e atuação dos conselheiros, sendo inclusive referência para outros colegiados da região. No entanto, a divulgação de suas ações e a conquista de uma estrutura financeira, administrativa e política próprias são questões que precisam ser ampliadas, incluindo em seu perfil a função de mobilização social, para se tornar efetivamente um órgão de Estado.

CAPÍTULO 3

DISTINÇÕES E SEMELHANÇAS ENTRE OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: entraves, reflexões e possibilidades

Procuramos até esta parte do trabalho revisitar as trajetórias dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil e reconstruir o cenário goiano, a fim de esboçar o contexto em que os colegiados de Anicuns, Nazário, Santa Bárbara de Goiás e São Luís de Montes Belos foram criados e a forma da implementação da prática conselhistas nas municipalidades. Tal percurso contribui para a análise das distinções e semelhanças entre os conselhos, considerando as particularidades e os traços comuns na sua criação, estruturação e desempenho das funções, as interferências e limites de atuação e suas possibilidades. Para tanto, os municípios-campo foram selecionados observando-se como critério os que contavam com CME em funcionamento quando no início da pesquisa e, dentre estes, os quatro que dispunham de maior número de matrículas nas respectivas Redes Municipais de Ensino.

Este Capítulo 3 objetiva construir estas análises a partir das realidades expostas e como elas se projetaram nas localidades, somando os conceitos e fatos apreendidos nos Capítulos 1 e 2 às falas dos sujeitos que participam ou participaram da realidade educacional nas Redes ou Sistemas Municipais de Ensino em tela. Foram ouvidos os secretários municipais de educação e os presidentes dos conselhos, por meio de entrevistas semiestruturadas, buscando resgatar o processo de construção/reconstrução dos colegiados, seu funcionamento e seu trabalho, no sentido de enriquecer os movimentos apresentados no Capítulo 2.

Justifica-se a escolha desses sujeitos: o secretário municipal de educação uma vez que a história mostra a criação dos conselhos a partir de práticas institucionalizantes das SMEDs, onde o gestor da pasta exerce forte influência/controle sobre a legalização, implantação e funcionamento principalmente dos colegiados nos municípios onde não foi instituído o SME. Também optamos por ouvir o presidente do conselho por ser o coordenador dos trabalhos do órgão, legitimado no cargo por eleição direta entre seus pares. E, n'outro aspecto, a fala dos conselheiros refletindo as relações, angústias e projetos, ratificando e ampliando, em muitos casos, as afirmações dos secretários de educação, ou seja, do governo.

São, pela pesquisa realizada, histórias de sujeitos que se convergem em muitos casos numa única voz, o que pode causar estranhamentos principalmente quando a visão maniqueísta se faz operar onde o governo é sempre o vilão e a sociedade civil a vítima. Não

se trata de sacralizar um ou outro polo, mas de perceber e compreender as contribuições e amarras que cada um tem exercitado no tocante aos CMEs, além da realidade aparente.

Buscamos utilizar as falas que contemplam, em várias categorias, opiniões e passagens referentes à constituição, concepção e funcionamento dos colegiados, no sentido de se estabelecer uma linha histórica para as análises e problematizações. Assim, pretendemos discutir a composição, representatividade, funções, autonomia, atuação, condições de funcionamento, dificuldades, êxitos e as compreensões que os sujeitos têm a respeito do objeto em estudo, dialogando com as argumentações e exposições construídas até aqui.

3.1 Convergências na Criação dos Colegiados

Conforme exposto no Capítulo 1 e delimitado no Capítulo 2, a história dos CMEs em tela tem um ponto fundamental em comum no que tange à sua criação nos municípios, compreendendo inclusive o mesmo período histórico no momento em que no Brasil se vivia as políticas neoliberais, no final da década de 1990 e início dos anos 2000. De forma sintetizada, os quatro colegiados foram criados por ação direta do Poder Executivo sob coordenação das Secretarias Municipais de Educação, a fim de atender demandas como a Lei do Fundef; a municipalização do ensino e ampliação do atendimento nas RMEs; a Lei do Salário-Educação (GOIÁS, 2000; 2003); e, a adequação a programas pactuados principalmente com o MEC. Nesta perspectiva, os conselhos criados neste período configuravam especificamente como órgãos de governo, objetivando satisfazer o aparato legal e a legitimação das ações do Executivo, com pouco impacto na mobilização social e mesmo dos trabalhadores educacionais (BORDIGNON, 2009; CURY, 2006; GOHN, 2007).

Os CMEs de Anicuns, de Santa Bárbara de Goiás e de São Luís de Montes Belos criados em 1997 e de Nazário em 2001, constituem, pois, como órgãos vinculados ao Poder Executivo, caracterização expressa abertamente nas leis como assessores da SMED/prefeito em matéria de educação. Criados para atuarem no âmbito da Rede Municipal de Ensino, pois não havia instituição dos Sistemas à época, tiveram atuação meramente ilustrativa e com pouco *poder de fogo* frente às demandas, mesmo abrangendo apenas as escolas municipais e a SMED, embora a LDBEN nº 9.394/1996 fosse clara quanto a responsabilidade municipal em relação às instituições privadas de educação infantil.

Neste contexto, a sociedade civil foi *convocada* para participar do processo de instalação dos CMEs, mas não localizamos fatos que demonstrassem articulação para que se apoderasse desse aparelho, em tese, de Estado; pelo contrário, no registro das atas estudadas

notamos que ocorreu a restrição das vozes dos representantes dos segmentos sociais, configurando o que Bordignon (2009) denomina conselho como espaço para o governo legitimar as suas ações. As amarras junto ao Poder Executivo e o limitado, ou quase nulo, poder de decisão são fatores que possivelmente contribuíram para o esvaziamento dos órgãos, daí constatarmos o não funcionamento de alguns por um considerável período de tempo (Nazário e Santa Bárbara de Goiás) e a constante reformulação na composição (Anicuns e SLMBelos), processos marcados pelo descontínuismo. A respeito, analisa Azevedo (2003):

O pragmatismo eleitoral, a falta de conexão entre os projetos políticos e o contexto da sua aplicação, além do baixo índice de consciência republicana da maioria dos dirigentes, promovem ‘mudanças’ vazias e abortam experiências promissoras, ainda não consolidadas, mas que poderiam constituir-se em referências inovadoras e universalizantes. (p. 103).

Construídos dessa forma, os conselhos pareceram mais programa do governo na época de sua criação, perdendo a sua perenidade na vinda de novos governos e dependendo expressamente da vontade política dos dirigentes. Outro aspecto que corrobora com essa argumentação deve-se a fato comum que os quatro conselhos tiveram como primeiro presidente o secretário municipal de educação, fator que traz uma incompatibilidade de funções, pois “a postura dos secretários de Educação como presidente dos órgãos normativos é carregada da autoridade do cargo do Executivo, distanciando-se significativamente da postura de um líder de órgãos colegiados” (SOUZA; VASCONCELOS, 2008, p. 240).

Todavia, se não fosse pela ação das SMEDs, estes teriam a possibilidade de ser criados por outro viés, seja por ação da sociedade civil organizada ou mesmo pela ação de outras esferas do Poder Público, como o Legislativo ou mesmo o Judiciário? As pesquisas estudadas no processo de revisão bibliográfica, especialmente as dissertações e teses, não apontaram perspectivas diferentes.

A história em tempos de franca expansão das ideais neoliberais neste período e municípios sem a tradição de movimentos sociais consolidados nos deixam crenes que, dificilmente, considerando as práticas patrimonialistas, clientelistas e centralizadoras dos governos locais do interior Goiás, os colegiados seriam criados n’outra perspectiva que não a de órgãos da esfera governamental como assessores do Executivo (LEHER, 2004). Há de se considerar, ainda, a influência dos modelos do CNE e do CEE enquanto espelhos para criação dos CMEs, mesmo estes surgindo em períodos históricos diferentes, conforme trabalhado no Capítulo 1. Bordignon (2009) contrapõe a esta configuração, esclarecendo que

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

A aprovação da Lei do Fundeb foi outro marco significativo para a reformulação dos colegiados de Nazário (em 2009) e Santa Bárbara de Goiás (em 2010), assim como a criação do SME em Anicuns (2010), movimentos que foram dirigidos pelas SMEDs.

Uma característica que a história da gestão da educação nos campos da pesquisa apresenta, refere-se à formação técnico-pedagógica dos ocupantes das pastas da Educação Municipal, favorecendo em muitos aspectos a legalização e atuação do órgão, inclusive para ampliação dos segmentos representados, conforme exposto no seguinte depoimento:

Bom, meu envolvimento teve início quando eu assumi a Secretaria, tendo em vista a minha preocupação com a efetiva atuação dos conselhos municipais. Então, a princípio eu verifiquei como estava a real necessidade do município e constateei então no Conselho Municipal de Educação a necessidade de uma reestruturação do mesmo. [...] Nós constatamos que o conselho, apesar de estar atuando em 2008 – 2009, ele foi criado com uma lei de [19]97 e a gente percebeu que a lei estava defasada, que tinham poucos integrantes, que tinha pouca representação da comunidade. Então, nós percebemos a necessidade de reestruturar para que houvesse mais participação, mais membros na composição do conselho. (Entrevista SMED-C).

Inclusive, esses gestores apresentaram as marcas de suas histórias profissionais como fator positivo para a oxigenação dos colegiados, principalmente nos casos onde os secretários de educação participavam ativamente dos movimentos de classe articulados pela Undime, MEC e outras instituições. Nesta perspectiva:

Porque, assim, enquanto educadora e que já fui também presidente de conselho em outra instituição, eu já senti as necessidades de um conselho e percebo o conselho é uma instância muito importante para as escolas, para a sociedade, para a comunidade e para o bom desenvolvimento do ensino. (Entrevista SMED-C).

Conforme apresentado no Capítulo 2, em suas histórias, os colegiados ficaram desativados por determinado período de tempo. A necessidade advinda com as políticas indutoras do MEC e o perfil democratizante de alguns secretários municipais de educação contribuíram para que os colegiados fossem reestruturados, inclusive em relação ao processo de escolha dos conselheiros, retomado o seu funcionamento.

[...] em 2001, quando eu chegava à Secretaria, nós já tínhamos um tipo de conselho. Do que se tratava este conselho? Era um conselho formado por algumas representações, no entanto a gente notava que essas indicações, essas pessoas eram

realmente indicadas [pelo prefeito] e não escolhidas [pelos segmentos]. Então, foi nessa ocasião e diante da grande necessidade de ter um conselho que fosse realmente um órgão que ajudasse em termos de elevar a Secretaria e suas propostas de forma legalizada, então nós vimos de estar repensando, de estar fomentando e fazendo com que o conselho realmente acontecesse aqui em [cidade]. [...] como eu disse, era um conselho de representações porém indicadas, eles apenas cumpriam o papel de estar presentes naquela reunião *convocada pela própria secretaria*, onde naquele momento a secretaria tinha a preocupação de estar apresentando as suas ações e requisitando do conselho sugestões, modificações e mesmo avaliação; só que a gente percebia que *os participantes permaneciam praticamente calados* ou então manifestavam uma coisa ou outra dentro daquele conhecimento que eles tinham. (Entrevista SMED-D). (Grifos nossos).

No discurso acima, além da percepção da necessidade de conselheiros atuantes e de representação legítima, com indicação pelos segmentos e não por escolha direta do Executivo, percebemos apontamentos do perfil de assessoramento que se esperava de um Conselho de Educação: “que fosse realmente um órgão que ajudasse em termos de elevar a Secretaria e suas propostas de forma legalizada”. Em contradição, destaca-se nas Entrevistas SMED-C e SMED-D a perspectiva de controle da Secretaria para a definição da pauta do CME, o que fere substancialmente a compreensão do colegiado enquanto órgão de Estado, “fato que, sem dúvida, faz com que as prioridades e as matérias de estudo sejam e estejam sempre relacionadas à dinâmica de trabalho das próprias secretarias, adaptando-se o conselho ao ritmo e às pautas do órgão executivo” (VASCONCELOS, 2003, p. 117).

De forma geral, os conselheiros ratificam a ação das SMEDs na criação/reestruturação dos colegiados, o que compreendemos ser uma imposição interinstitucional, mas que fugia ao entendimento dos envolvidos à época, legitimando, dessa forma, a ação do órgão executivo.

Essa provocação [de criar o CME no município] *veio da própria equipe que trabalhava na Secretaria Municipal de Educação*, aonde eles perceberam que [cidade] tinha um grupo de trabalhadores educacionais capazes de ter uma educação autônoma e de se governar por conta própria. Em [cidade] teve essa busca porque dentro do grupo viu que havia pessoas capacitadas e que pudessem criar o conselho. (Entrevista CME-D). (Grifo nosso).

N’outra perspectiva, a Entrevista SMED-D colabora conosco para compreendermos o processo de reestruturação mais democrática do colegiado e outros motivos que apontaram tal necessidade, bem como incongruências no funcionamento deste em descompasso com o desempenho da Secretaria de Educação.

A Secretaria já estava crescendo a nível pedagógico de uma forma muito salutar e nós víamos que em relação ao conselho ainda tinha uma certa decadência. Então, como nós já havíamos promovido essas discussões e o próprio conselho ainda

achava que quem tinha que ser presidente era a secretária municipal de educação, não sei por qual razão, provavelmente pelas complicações que um presidente tem que estar assumindo, nós fomos conscientizando esse grupo dessa mudança, porque como que um gestor pode fiscalizar suas próprias ações? (Entrevista SMED-D).

Nota-se uma preocupação com a direção do CME e isto se faz latente visto certo distanciamento entre a fala do secretário de educação e o colegiado, mesmo sendo também seu presidente, proporcionando o entendimento de que este se trata de um órgão a parte, ou seja, que não se consorcia o *ser secretário* e o *ser presidente* inclusive na percepção da fala dos sujeitos. Parafraseando Bordignon (2009), quando o secretário de educação assume a presidência do conselho, traz desvantagens tanto para o governo quanto para a sociedade civil, pois além dos “inevitáveis constrangimentos de posição em eventuais conflitos, elimina a instância democrática de negociação desses conflitos” (p. 83-4).

Como os CMEs poderiam atuar como órgãos de Estado nesta conjuntura?

Em síntese, o que obtivemos no estudo de caso empreendido foi a institucionalização verticalizada dos colegiados por ação do Poder Executivo. Temos que ressaltar, porém, que o perfil técnico-pedagógico dos gestores das Secretarias Municipais de Educação contribuiu para a formação e atuação, mesmo que cartorial e como assessor da pasta, nessa primeira fase da experiência conselhistas. A implantação do Sistema Municipal de Ensino, como em SLMBelos (2005) e mais recentemente em Anicuns (2010), é um fator considerável para a reestruturação do colegiado, pois amplia sobremaneira seus poderes e suas atribuições, exigindo uma nova discussão sobre autonomia, composição e condições de funcionamento.

O processo de constituição dos colegiados em tela, situação que se repete em muitas outras realidades conforme apontado por várias pesquisas, tem sua importância no sentido de lançar-se a pedra fundamental da gestão colegiada na localidade, visto que em Goiás apenas 36% dos municípios estavam, no ano de 2007, com seus colegiados funcionando regularmente (BRASIL, 2008). Pela *opção* do Poder Público em abrir esse possível canal de comunicação com os segmentos educacionais e sociais, rompendo mesmo que timidamente com o centralismo patrimonialista, é uma semente para que a sociedade civil se apodere de tais aparelhos com a possibilidade de democratização da gestão das políticas educacionais. Mas, muitas condições precisam ser discutidas, entre elas a paridade na composição do colegiado, a forma de indicação dos conselheiros, a formação e a atuação destes, com vistas à ampliação da autonomia e garantia de legitimidade, tendo como viés a democracia participativa.

3.2 Composição, Representatividade e Formas de Indicação: avanços e entraves

Ao analisarmos a situação da composição dos Conselhos Municipais de Educação pesquisados com o intuito de discutir a questão da pluralidade, paridade, representatividade e legitimidade frente aos segmentos representados, bem como a forma de indicação dos conselheiros, organizamos os seguintes dados com base nos marcos legais, sintetizados a partir da exposição feita no Capítulo 2:

Tabela 20 - Mandato, forma de indicação e representatividade nos CMEs (2010)

CME	Duração do mandato	Quem indica os conselheiros?	Nº total de conselheiros	Representantes do Estado		
				Nº do Governo	Sociedade Civil	
					Nº do Setor educacional	Nº Segmentos sociais
Anicuns	02 anos	Os segmentos	07	02	03	02
Nazário	02/04 anos	Os segmentos	09	03	03	03
Santa Bárbara de GO	03 anos	Os segmentos	12	04	02	06
São Luís de M. Belos	04 anos	Os segmentos	08	03	03	02

Fonte: Tabela elaborada para este estudo a partir de ANICUNS, 2001; NAZÁRIO, 2001; SANTA BÁRBARA DE GOIÁS, 2010; SÃO LUÍS DE MONTES BELOS, 2010.

Segundo Bordignon (2009),

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. Quando predominam representantes do Executivo, por vinculação a cargos ou livre nomeação, o conselho tende a expressar a voz do Governo. Quanto mais a pluralidade das categorias de educadores e da comunidade estiver representada, mais os conselhos expressarão a voz e as aspirações da sociedade. (p. 70).

A partir da contribuição do autor e a Tabela 20 com a representação numérica nos conselhos é possível estabelecer, pelo menos até o limite que as categorias *representatividade* e *pluralidade* permitem, a concepção destes. Observamos que há certo equilíbrio quantitativo de forças na composição dos quatro colegiados ao considerarmos a formação tripartite entre representantes do governo (Administração, Secretarias, Legislativo), do setor educacional (professores, diretores e servidores administrativos de escolas públicas e privadas) e representantes dos segmentos sociais em geral (pais, alunos, instituições como igrejas, associações de moradores, outros conselhos gestores).

A representação dos segmentos sociais no CME de Santa Bárbara de Goiás, que ocupa 50% das vagas no colegiado, assume maior peso em comparação aos delegados do setor educacional que ficam com apenas 16% das cadeiras. Em Anicuns, o setor educacional

sai numericamente à frente do governo e dos segmentos sociais enquanto que em São Luís de Montes Belos estes têm número de representantes menor e observa-se o equilíbrio quantitativo entre governo e setor educacional. Ao analisar do princípio da paridade na composição do conselho, Romão (1992) expõe que a multiplicidade entre segmentos representados de forma contrabalanceada, principalmente com a presença dos usuários dos serviços educacionais, configura uma oportunidade ímpar para a captação e percepção das demandas que essa clientela vivencia.

Se levarmos em consideração somente o critério de que o equilíbrio entre os três grupos garante uma voz de Estado aos colegiados em tela, poderemos ter neste estudo sua confirmação. Todavia, pelo exposto no Capítulo 2 mediante análise das atas de reunião somadas às entrevistas, o que observamos é a supremacia do discurso e da valorização da opinião dos representantes do Poder Executivo (em especial da SMED) e dos trabalhadores educacionais. Logo, a paridade quantitativa em si não garante a qualidade da representação.

A par das disputas ideológicas, político-partidárias e corporativas, entre outras, a pouca preocupação com o que denominamos ‘competência técnica’ do conselheiro torna ainda mais complexa a operacionalização dessas instâncias, dificultando, por exemplo, uma atuação técnica-política mais consciente por parte daqueles que representam setores da sociedade civil em termos de administração pública [...]. (SOUZA; VASCONCELOS, 2008, p. 254).

Mesmo assim, faz-se necessário destacar que, pelo menos em questão numérica, a representatividade está contemplada nos conselhos em discussão, podendo significar este fator, em tese, um dos motivadores para a constituição de novas relações, mais democráticas e plurais, que visem o funcionamento pleno e a autonomia dos CMEs.

Quanto à indicação/eleição/escolha dos conselheiros, em todos os casos, uma preocupação por parte das SMEDs que coordenaram os processos foi de dar transparência e abertura nesse movimento no sentido de chamar os segmentos para as indicações, organizando reuniões, assembleias, convocações às instituições, para aprovação dos nomes para representação dos segmentos organizados. Tal processo se faz notar em vários discursos:

Na medida em que nós fomos interrogando, que nós fomos apimentando a situação, então, nós fomos também já modificando a ponto de fazermos uma grande assembleia e nessa assembleia ser... fizemos a convocação primeiro aos segmentos da sociedade e trouxemos várias pessoas para a Câmara, que é um ambiente público de maior espaço, e naquele momento foram eleitos já os representantes legitimados pela própria sociedade, então houve ali uma participação social efetivamente. [...] Então, desde a representação pedagógica, de pais, de instituições parceiras, de órgãos de governo, e fizemos uma convocação, primeiro um convite logo após uma convocação, mostrando a importância deles estarem ali presentes por isso eu chamo

de convocação. O pessoal compareceu porque os próprios conselheiros ajudaram a motivar e trazer toda essa representação da sociedade. Cada representação trouxe aproximadamente de 10 a 20 pessoas então foi muito interessante e naquele momento as representações se agrupavam e ali eles apontavam alguém para fazer parte do conselho. (Entrevista SMED-D).

Fui indicada, primeiramente o convite foi feito pelo secretário do ano passado, [nome], e daí foi convocada essa assembleia e teve votação. Pela maioria eu entrei para o conselho e entre os conselheiros a gente votou para os cargos. (Entrevista CME-A).

Primeiro eu fui indicada pelo segmento, e nas reuniões foi através de votação. [...] Eu fui indicada representando os professores. Aconteceu a reunião, aí tiveram as chapas e os participantes votaram. (Entrevista CME-C).

Temos, pois, considerando o princípio da democracia representativa, um processo participativo para indicação dos conselheiros nesta fase atual da história dos colegiados que, conforme portarias estudadas, foram devidamente nomeados e empossados pelos respectivos prefeitos. Da mesma forma, identificamos tais princípios na eleição de novos presidentes para os colegiados, sendo eleitos pelos pares, na medida em que os municípios romperam com a amarra de o secretário de educação ser o presidente do colegiado, revogando, inclusive, alguns dispositivos legais para que isso se efetivasse, como no caso de SLMBelos. Assim, podemos destacar sobre o processo das últimas eleições para presidente dos CMEs:

Eu fui indicada pelos conselheiros. Como era início e também implantação do conselho, foi feita antes a eleição para escolha dos conselheiros, com parte indicada pela sociedade, tanto a sociedade educacional quanto a sociedade da população. Após essas eleições nos reunimos e os conselheiros, conforme o regimento, é que indicaram o presidente para o conselho. Foi feita a eleição e eu fui eleita presidente. (Entrevista CME-D).

Fica, pois, entre aspectos democráticos o chamamento da comunidade e de eleição pelos pares da diretoria do colegiado; experiências que podem colaborar para o desenvolvimento de práticas participativas nos cenários locais, mesmo que fortemente estimuladas pelo poder central, e possibilitam aprendizagens de vivências e tomada de consciência coletiva mediante a aprendizagem no processo. Nesse sentido,

A consciência se constrói a partir da agregação de informações dispersas sobre como funciona tal órgão público, como se deve proceder para se obter tal verba, quem administra tal fundo, quais são os agentes que estão presentes na gestão de determinado equipamento público etc. [...] Aquilo que foi objetivando o controle social passa a ser utilizado como ferramenta de libertação, à medida que o controle não está explícito. No plano do discurso, a lei se apresenta igual para todos. (GOHN, 2009, p. 17-8).

Todavia, aspectos quanto à representatividade de fato e as relações de discurso e poder no debate entre os conselheiros são questionamentos latentes, ao passo que retomamos

as práticas efetivadas expostas na descrição de cada estudo de caso. Assim, nos ensinam Gohn (2007) e Lüchamann (s/d) que não basta ter princípios democráticos para indicação dos conselheiros, eleição do presidente e equilíbrio na composição dos segmentos; esses aspectos são muito importantes, mas não encerram em si a legitimidade do colegiado e sua autonomia. As autoras indicam que os conselheiros precisam ter condições iguais de debate, de exposição e argumentação, e para tanto se faz necessário que principalmente os representantes da sociedade se inteirem do funcionamento da máquina administrativa e das questões educacionais, bem como aprendam sobre a legislação pertinente, ou seja, que se invista na formação dos sujeitos que se ingressam na jornada conselhistas.

Não foi possível observar nos estudos de caso os procedimentos que os representantes utilizavam para se comunicar com os representados, ou seja, quais os canais de comunicação que os conselheiros lançavam mão para voltar às suas bases a fim de subsidiar suas ações e também prestar contas de como o conselho tem atuado e das decisões tomadas. Neste sentido, o distanciamento entre representantes e representados aponta os limites da democracia representativa principalmente nesses cenários onde os grupos sociais não são articulados. Com este formato e refletindo a partir das concepções gramsciana, o conselho perde a sua organicidade enquanto aparelho do centralismo democrático

[...] que é um centralismo em movimento, isto é, uma contínua adequação da organização ao movimento real, um modo de temperar os impulsos da base com o comando da cúpula [legitimidade], um inserimento contínuo dos elementos que brotam do mais fundo na massa na cornija sólida do aparelho de direção que assegura a continuidade e a acumulação regular das experiências. (GRAMSCI, 1991, p. 83).

Este problema, a falta de uma *comunicação permanente com as bases*, é um dos principais agravantes da crise de legitimidade tanto de conselheiros quanto do órgão em si, quando as instituições e sujeitos submetidos a um procedimento do colegiado não o reconhecem como legítimo para tal, isto é, perdem a sua organicidade. Para Teixeira (2000), “a legitimidade dos membros do conselho decorre da sua estreita vinculação à sociedade através das entidades representadas e do processo de interlocução que estas desenvolvem ou podem desenvolver com a população” (p. 105). Na esteira dessa argumentação, constatamos a seguinte fala de um secretário de educação que avalia a relação entre conselheiros e suas bases:

[...] Agora, talvez até mesmo pelo fato de ser o primeiro conselho eleito, os primeiros conselheiros eleitos, ainda existia uma distância entre os representantes e

os representados. *As bases nem sempre sabiam o que estava acontecendo no conselho, isso podia ser observado.* Vou citar como exemplo os representantes dos pais, como no município não tem uma associação de pais ou nenhum movimento em que eles se reúnem para discutir os assuntos de interesse dos pais de alunos [...], geralmente o conselheiro ficava ali sem ter um vínculo com essas representações, então, esse foi um ponto que a meu ver poderia ser melhorado: por ser o primeiro processo de eleição também não é algo totalmente negativo; muito provavelmente isso vai ser melhorado nas eleições dos próximos conselheiros. E também não só os pais, mas outros representantes que deveriam ter uma articulação mais afinada, como é o caso dos representantes dos professores, as vezes a gente sentia ainda uma incompatibilidade entre os professores e o próprio representante, essa falta de vínculo da categoria com o representante e às vezes impedia o conselheiro de levar até esses representados, as deliberações do conselho. *Ele participava das reuniões mas ele não tinha de fato o aval das pessoas que ele representava.* Isso é algo que precisava ser melhorado. (Entrevista SMED-E). (Grifos nossos).

Tal depoimento reforça as argumentações de que nem sempre um processo aparentemente democrático de indicação efetiva-se em prática democrática contínua. Isto é, os conselheiros podem ter sido indicados à função por mecanismos transparentes e democráticos, todavia se no desempenho de seu trabalho não compartilham das posições e decisões com sua base, sua legitimidade fica passível de ser questionada.

Como alternativa quando não há efetivação da representatividade, Teixeira (2000) defende a revogabilidade dos mandatos dos conselheiros tendo como critério a legitimidade da escolha pelas bases das organizações, que tem que ser reafirmada por avaliações constantes da prática do representante, bem como instrumentos de responsabilização dos conselheiros por seus atos empreendidos durante o desempenho da função. Todavia, esse instrumento não pode servir para atropelar a autonomia do colegiado nem de seus conselheiros por imperativos político-partidários, a exemplo do que aconteceu no CME de Goiânia com a aprovação da Lei nº 8.543, de 05 de julho de 2007, e substituição a revelia dos conselheiros; fato este que evidencia os limites da autonomia dos órgãos colegiados no modelo de Estado capitalista.

3.3 As Funções e Atuação dos Colegiados: o expresso, o dito e o executado

Nas leis de criação dos colegiados destacam-se muitas incumbências que demonstram a compreensão de um conselho amplo, incluindo competências como a normativa em casos de municípios que ainda não instituíram o Sistema Municipal de Ensino, como em Anicuns (este o fez em 2010) e Santa Bárbara de Goiás.

Quanto à relação entre a dimensão e funções do colegiado, apresenta-se como compreensão geral que

[...] o CME deve ter responsabilidades proporcionais às condições objetivas de sua atuação e à realidade do município. Independente da simplicidade ou complexidade das atribuições do colegiado, há de exercê-la com a autonomia, pois esta, como a participação social, é um dos princípios da gestão democrática do ensino público. (BALZANO; ZANCHET, 2004, p. 25).

Na Tabela 21 apresentamos a identificação das principais funções previstas nas leis de criação de cada CME pesquisado, que constituem o perfil do órgão, considerando ainda o exposto no Capítulo 1 sobre as funções e natureza dos colegiados de educação e o retrato de cada um em particular conforme exploração das realidades procedida no Capítulo 2.

Tabela 21 - Funções previstas nas Leis de criação dos CMEs (2010)

CME	Principais Funções						
	Norma- tiva	Delibe- rativa	Consul- tiva	Proposi- tiva	Fiscali- zadora	Controle social	Mobili- zadora
Anicuns	X	X	X	X	X	X	X
Nazário		X	X				
Santa Bárbara de Goiás	X	X	X				
São Luís de M. Belos	X	X	X	X	X	X	

Fonte: Tabela elaborada para este estudo a partir de ANICUNS, 2010; NAZÁRIO, 2001; SANTA BÁRBARA DE GOIÁS, 2010; SÃO LUÍS DE MONTES BELOS, 2010.

Em comparação às funções dos colegiados, percebemos o CME de Nazário como um conselho embrionário, que contempla apenas as funções deliberativa e consultiva, com atuação na RME. Mesmo assim, excluindo o período em que não localizamos registros de atuação do conselho (final de 2001 a meados de 2009), o colegiado ainda não se apropriou dessas competências, em especial a deliberativa.

O mesmo ocorre de certa forma com os CMEs de Anicuns e Santa Bárbara de Goiás, onde a preocupação primeira foi a de atender as demandas do cotidiano escolar e as pautas são indicadas pelas respectivas SMEDs, marcas latentes no funcionamento dos órgãos.

O CME de SLMBelos por atuar na gestão do Sistema Municipal de Ensino desde o ano de 2005, agregou experiência principalmente no desenvolvimento das funções normativa e fiscalizadora, esta com destaque para a atribuição credencialista no tocante a autorização e reconhecimento das unidades escolares que compõem o SME. Todavia, a análise das atas deste período demonstra uma atuação fortemente marcada pelo desenvolvimento de questões burocráticas e de atendimento de demandas principalmente vindas do Poder Executivo. Apesar de ser o único colegiado com poder efetivo para baixar normas, não consta em letras legais a função de mobilização social, o que pode ser reflexo da centralização das ações principalmente ao se propor normas sem a discussão com a

comunidade educacional e nem mesmo com o Poder Público, responsáveis por sua aplicação. Não contemplando a função mobilizadora, por opção ou falta de condições, o colegiado perde a possibilidade de trazer a sociedade para suas discussões, se fortalecer e também prestar contas de seus atos e esboçar sua relevância social. Quanto ao CME de Anicuns, a função mobilizadora foi introduzida a partir da lei de criação do SME em 2010.

No caso de SLMBelos, as entrevistas e registros das reuniões salientam que por ser uma experiência inicial e também a necessidade imposta de regulamentação de todos os aspectos demandados pelo diploma legal, principalmente de âmbito nacional, organizar normativamente o SME criado em 2005 era um imperativo a ser cumprido. Há de se considerar ainda as constantes alterações nas orientações gerais como a criação do Fundeb, ampliação do ensino fundamental para nove anos, educação especial, alterações curriculares por medidas parlamentares, entre outras. Com esta compreensão, temos os seguintes depoimentos que demonstram a concordância de discurso entre conselheiro e secretário municipal de educação, destacando a crítica deste à questão da articulação, porém justificando por ser um trabalho inicial:

Nós sentíamos essa necessidade porque a parte pedagógica corria bem à frente, já a parte burocrática estava ficando atrás. Nós vimos essa necessidade quando fomos até os diretores, conversamos, mostramos a eles a função, onde nosso inspetor do conselho sentou com cada escola para que se organizasse, criasse seu regimento, a documentação escolar, do patrimônio, como se organizava uma escola. Esse foi no nosso principal foco [...]. (Entrevista CME-D).

O conselho não foi criado apenas para isso, mas o trabalho do conselho ficou muito restrito à questão de normatização e fiscalização; normatizar e fiscalizar os andamentos da Secretaria. A parte de articulação do conselho acabou, com as próprias representações dentro do conselho, com já disse ela ficou um pouco debilitada por ser iniciante, mas o foco do conselho nesse primeiro momento até por demanda que existia [...], era realmente de organizar e sistematizar, de agilizar com os instrumentos. Esse foi o foco do conselho nesse período, organizar as sistematizações, as resoluções, pareceres, para dar andamento na Rede Municipal e também na educação infantil das escolas particulares. (Entrevista SMED-E).

Mesmo com os CMEs de Anicuns e Santa Bárbara de Goiás contemplando a função normativa, esta figura-se como *letra morta* na lei, pois, sem a criação do Sistema Municipal de Ensino as RMEs devem submeter-se às normas baixadas pelo CEE. Temos nestes casos um exemplo de incompatibilidade e incompreensão do papel do colegiado para estes dois cenários: o município enquanto Rede e enquanto Sistema. Com a implantação recente do SME de Anicuns, este passa a ter autoridade e autonomia legal para que o CME possa utilizar-se da competência normativa, como acontece em São Luís de Montes Belos.

Pelos documentos analisados, a função de controle social também foi pouco destacada na atuação dos colegiados, sendo que se restringiu à aprovação de algumas prestações de contas principalmente dos recursos do Salário-Educação e do Programa Nacional de Transporte Escolar (Pnate), como nos casos de Anicuns e São Luís de Montes Belos. Exceto no caso deste, quanto à participação na elaboração do Plano Municipal de Educação, os documentos são insuficientes para diagnosticar como os CMEs estão participando na proposição, acompanhamento e avaliação das políticas públicas educacionais implantadas nos municípios, salvo quando se trata de um programa do governo federal ou estadual (como a renovação dos convênios de municipalização de escolas) que determina a obrigatoriedade de parecer do CME. Mesmo com participação dos conselheiros municipais de educação no CMACS do Fundef/Fundeb, não há registros de interlocuções com o CME sobre a aplicação dos recursos do fundo, inclusive de fiscalização dos recursos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino que ficam retidos nos cofres municipais, conforme valores apontados no Capítulo 2.

Ou seja, os recursos do Fundeb são acompanhados por seu CMACS, mas não há registros de informes sobre as discussões de seus relatórios no CME, da mesma forma, a aplicação dos recursos para MDE não são alvos do controle social que deveria ser exercido pelo CME, visto que todos possuem em lei a função de controle social, exceto o CME de Nazário que, por ventura, segundo o TCM não aplicou o mínimo constitucional de 25% das receitas provenientes de impostos em Educação no ano de 2009 (TCM, 2010). Na relação CME e CMACS,

Os CMEs têm um raio de atuação mais amplo, seja por dispensarem atenção a todo e qualquer programa, ação ou instituição do sistema municipal de ensino ou da rede municipal de ensino, seja por intervirem diretamente no atendimento educacional por meio da normatização, da autorização de funcionamento de instituições escolares e da fiscalização das escolas. (LUCE; FARENZENA, 2008, p. 91).

O CME de SLMBelos exerce a função fiscalizadora como atributo da constituição do SME, acompanhando as unidades escolares públicas municipais e privadas de educação infantil para que sejam expedidas as autorizações de funcionamento e reconhecimento de cursos. Função não empreendida pelos demais colegiados por estarem ainda vinculados ao Sistema Estadual de Ensino, devendo, pois, submeterem seus processos ao CEE. Apresenta-se aqui uma contradição, principalmente ao observarmos o disposto na LDBEN nº 9.394/1996 quanto à autonomia dos municípios na gestão de suas Redes, ao constituírem conselhos com

funções deliberativa, propositiva e fiscalizadora, mas sendo submetidos ao controle externo por parte do órgão normativo estadual.

Apesar das funções deliberativa e consultiva estarem presentes nos quatro conselhos, na prática são pouco efetivadas, principalmente no tocante à deliberação, o que confirma via de regra a atuação dos CMEs. É tímida a voz dos conselheiros, fator marcado pela incompreensão do seu papel e do poder do órgão para intervir e colaborar no planejamento, acompanhamento e avaliação das políticas educacionais. Os conselhos têm sido pouco requisitados pela sociedade civil e pelo governo, a não ser para tratar de problemas emergentes e pontuais, no sentido de transferir a responsabilidade sobre os fatos para a decisão colegiada, como por exemplo, casos de indisciplina tanto de alunos quanto de funcionários.

Explica Bordignon (2009) que foi justamente devido às poucas demandas encaminhadas pelo Executivo, em caráter consultivo, para a elaboração de normas e definição de políticas e diretrizes educacionais, em geral editadas nos gabinetes administrativos por ações centralizadoras, que conduziu os conselhos a atuarem preferencialmente na dimensão operacional. Ratifica tais argumentações ainda, a visão cartorial que os gestores das SMEDs têm da atuação dos CMEs, conforme apontam as seguintes falas:

Nós temos trabalhado muito para que o conselho realmente seja visto não como só um órgão fiscalizador, mas como aquele que pode e deve realmente sanar as dificuldades, adiantar os aspectos de normatização das escolas e também de melhoria na parte pedagógica. (Entrevista SMED-A).

O objetivo principal dele é que ele deve ser um apoio dentro do processo de educação, ou seja, fiscalizar e ajudar na legalidade, ou seja, ele não ser simplesmente consultivo, ele tem que ser deliberativo também. (Entrevista SMED-B).

Conforme foi apontado no Capítulo 1 e segundo Bordignon (2009), as funções fiscalizadora, de controle social e mobilizadora representam as conquistas dos movimentos sociais fixados na CF de 1988, objetivando a democratização do Estado via participação dos cidadãos não só pelo sufrágio universal, mas também na gestão, proposição, acompanhamento e controle das políticas públicas. Os conselhos ainda têm muito que avançar para ter a dimensão que lhes compete, pois o funcionamento ora analisado configura como evidente a atuação enquanto órgão da Secretaria de Educação, marcas presentes que se distanciam da razão de ser de um CME.

Sem a formação técnica e política dos sujeitos a fim de construir tais formulações, o que só se efetiva pela atuação ativa, e a falta de espaços participativos de fato, corroboram para que a atuação se restrinja cada vez mais a práticas superficiais e burocráticas, não

promovendo o debate sobre a escola de qualidade social e a construção de um novo paradigma participativo e de gestão nas municipalidades. Logo, o que vemos, mesmo com uma intenção positiva por parte dos conselheiros destacando o foco de ação do conselho, é uma visão restrita de atuação,

Nosso objetivo principal até agora é fiscalizar como anda a educação, estar orientando algumas pessoas da educação que até inclusive nos procuram para saber o que se deve fazer com algum acontecimento na sala de aula, algum acontecimento na escola; eles nos procuram para saber o que fazer com algum funcionário ou até mesmo com relação a algum aluno. (Entrevista CME-A).

Eu creio que [o principal foco de atuação do conselho é] buscar mais recursos para educação, mais formação para os professores porque hoje em dia todo tanto de formação que a gente tem é pouco. A educação está sempre renovando então quanto mais curso para os professores, melhor. (Entrevista CME-B).

De certa forma, desde o início da implantação dos colegiados em que o próprio secretário de educação era também o presidente e até em momentos atuais onde a SMED continua a definir, em muitas vezes, o chamamento, as alterações nos marcos legais e a pauta dos colegiados, a atuação dos mesmos dificilmente poderia ser diferente do exposto nesta análise. O protagonismo dos conselheiros principalmente dos segmentos sociais ainda não se faz sentir, limitando-se à centralização dos educadores na discussão dos temas que estes mais dominam, isto é, às questões focadas nas práticas escolares cotidianas em detrimento das políticas educacionais em âmbito municipal. Compreensão minimizada ou mesmo de órgão executivo que pode ser confirmada nas pautas discutidas:

[...] foi discutida a educação no geral; foi discutida a participação dos pais, professores, alunos; foi discutido o regimento interno; os acontecimentos, as coisas organizadas na escola no decorrer do ano como datas comemorativas, sempre tinha nas reuniões mostrando os projetos trabalhados na escola, [...] porque aqui a gente trabalha muitos projetos, as datas comemorativas todas. Então os conselheiros, as reuniões, tudo é focado nisso aí. A gente foca muito assim a melhora mesmo para a educação e a participação buscando os pais, buscando a sociedade para a educação. (Entrevista CME-C).

Por este quadro que reforça a contradição entre o previsto, o dito e o feito na atuação dos Conselhos Municipais de Educação, percebemos que se tem muito a avançar para que efetivamente a atuação dos colegiados possa contemplar todas as suas competências para normatizar, deliberar, propor, responder a consultas, fiscalizar, mobilizar e exercer o controle social. Para Teixeira (2000), “o envolvimento dos conselheiros em decisões pontuais e de caráter administrativo pode postergar o exercício de funções mais importantes do conselho” (p. 106). Entretanto,

[...] a atual configuração técnico-administrativa dos CMEs não os distancia totalmente das demandas democratizantes que lhes deram origem, uma vez que, pelo menos teoricamente, a maioria dos conselhos em funcionamento no país apresenta espaços de participação para os diversos segmentos e atores do cenário educacional (CALDERÓN, 2008, p. 185).

Tanto condições de recursos humanos, quanto recursos materiais e formativos têm incidência direta com o não cumprimento das funções do colegiado em sua plenitude, bem como abrem possibilidades, ou não, para que a vanguarda dos conselheiros municipais de educação possa se tornar em aprendizagens políticas e contribua para a atuação de conselheiros futuros, fortalecendo a identidade e autonomia do colegiado como órgão que tenha permanentemente em suas orientações a educação como finalidade maior e zelar pela aprendizagem nas escolas brasileiras, segundo Cury (2006).

3.4 Condições de Funcionamento e Compreensão Restrita de Autonomia

Bordignon (2009) explica que a independência dos colegiados é um dos fundamentos da gestão democrática e são suas condições de funcionamento que indicam o grau de autonomia e sua importância na cogestão do ensino municipal. A convivência entre os órgãos gestores enquanto entes autônomos,

[...] mas não hierarquicamente submetidos entre si, supõem formas de articulação em que os sujeitos sejam capazes de opções conscientes, assumindo as atribuições que a lei lhes confere, visando sempre a melhoria qualitativa da educação e abertura à participação da comunidade local nas decisões político-educacionais. (OLIVEIRA *et al.*, 2006, p. 40).

Em contraposição, tanto os dados do Pró-Conselho/Sicme apresentados no Capítulo 1 quanto os casos detalhados no Capítulo 2 apontam o drama da questão das condições de funcionamento dos CMEs, o que reflete em sua autonomia enquanto órgão colegiado com natureza própria e funções específicas. Pelo exposto, é constatado que

[...] sem condições de funcionamento próprias, pela dependência administrativa e/ou financeira, os conselhos perdem sua autonomia, submetendo-se à vontade do secretário ou do prefeito e às suas demandas, esvaziando o papel que devem desempenhar na representação da sociedade. (BALZANO; ZANCHET, 2004, p. 26).

Nenhum dos quatro colegiados tem sede exclusiva, funcionando os CMEs de Anicuns, Nazário e Santa Bárbara de Goiás em espaços indefinidos, sejam em escolas ou em

salas cedidas pela Secretaria de Educação para a realização das reuniões. Os arquivos como atas, documentos, processos ou ficam sob a guarda direta dos presidentes ou em um armário na SMED. Por ter uma estrutura maior, o CME de São Luís de Montes Belos conta com uma sala cedida no prédio da Secretaria de Educação, local onde são feitas as reuniões, o expediente e o atendimento ao público. Mas a questão da sede exclusiva pode ser relativizada, não devendo ser apontada como impeditivo para a instalação do CME, principalmente ao nos depararmos com as dificuldades estruturais de grande maioria dos pequenos municípios goianos; em segundo aspecto, por considerarmos a possibilidade, em tese, de atuação dialogada entre o colegiado e o órgão executivo que coadunam dos mesmos objetivos em relação à educação municipal.

Apesar de os CMEs de Anicuns, Nazário, Santa Bárbara de Goiás e SLMBelos terem a previsão de dotação orçamentária ou de disponibilidade de recursos, equipamentos e espaço físico em lei, a gestão financeira não se concretizou em nenhuma das quatro municipalidades. Como consequência, para realizar suas funções os CMEs dependem diretamente das disponibilidades das SMEDs tanto para fornecimento de equipamentos, materiais de consumo, transporte, participar de eventos, pagamento da anuidade de filiação à Uncme, etc.

Balzano e Zanchet (2004) admitem a interdependência de ações no plano da gestão entre CME e SMED, contudo, contrapondo-se a qualquer tipo de tutela. Com tais condições, percebemos uma forte ligação com a dificuldade anteriormente discutida dos colegiados cumprirem suas funções, pois sem liberdade para gerir ao menos suas despesas materiais bem como a falta de apoio e incentivos, o envolvimento e produtividade dos conselheiros ficam comprometidos, o que pode ser diagnosticado pela análise das atas feita no Capítulo 2, com exercício tutelado pela SMED e evidenciando uma relação de dependência do CME para com o órgão executivo.

Mesmo com os secretários de educação se apresentando com um perfil de técnicos⁵¹ que estimulam a atuação dos colegiados, no tocante ao financiamento da estrutura dos conselhos para garantir sua autonomia, as medidas foram muito tímidas, quando ocorreram, ou seja, quando a pauta é dinheiro, nem mesmo os próprios secretários têm autonomia em relação ao chefe do Executivo. Os mesmos expressam-se da seguinte forma sobre as condições de funcionamento do colegiado e parcerias com a SMED:

⁵¹ “[...] por técnica deve-se entender não só o conjunto de noções científicas aplicadas na indústria (como se entende costumeiramente), mas também os instrumentos ‘mentais’, conhecimento filosófico”. (GRAMSCI, 1978, p. 40-1). (Grifos do autor).

[...] não sabemos como direcionar recursos, mas aquilo que tem sido solicitado a gente tem passado para o conselho; não temos conselheiros remunerados até porque ainda não temos Sistema e eu acho assim, ainda falta muito, mas na medida do possível aquilo que a gente tem conseguido passar para o conselho para que ele tenha autonomia para estar realizando seus trabalhos, nós estamos buscando juntos. (Entrevista SMED-A).

Do ponto de vista financeiro, foi algo que nós não conseguimos implementar porque para isso seria preciso criar uma dotação orçamentária específica, um processo mais ampliado, mas não significa que o fato de o conselho não ter autonomia financeira, ele não tivesse o material e as demandas do conselho atendidas. Sempre que o conselho necessitava, ele solicitava à Secretaria e a Secretaria sempre dentro das possibilidades atendia não restando a meu ver, do meu conhecimento, queixa do conselho no meu período enquanto gestor nesse sentido. Dizer assim, “a Secretaria está barrando alguma coisa, deixando de atender o conselho”; isso não. Obviamente a expectativa do conselho é de ter uma estrutura cada vez melhor, ter um estrutura ideal, mas também eles não tiveram em nenhum momento uma estrutura que não possibilitasse avançar. (Entrevista SMED-E).

Pelo exposto, prevalece a compreensão de que atender às solicitações feitas pelos conselhos seria o suficiente para que o órgão tivesse sua independência quanto à estrutura de expediente. Todavia, quando se trata da categoria autonomia nesta conjuntura, esta assume uma dimensão restrita, pois a falta de recursos próprios para que o conselho possa planejar e executar suas ações específicas, além de causar uma dependência direta, deixa o colegiado à mercê de interesses de quem possa vir a assumir a direção da Secretaria de Educação. Mas, na fala dos gestores dos colegiados, percebemos certa contradição entre denúncia e conformismo quanto a esta situação, inclusive reconhecendo que estar no mesmo espaço que a SMED prejudicava a liberdade de trabalho dos conselheiros.

No momento o conselho não tem sala, não tem nenhuma estrutura física. Nós utilizamos as salas da Secretaria, a Secretaria disponibiliza para gente os computadores sempre que necessário, disponibiliza carro, salas para reuniões. Cada vez que tem uma reunião, a gente se reúne nos ambientes da Secretaria da Educação. [...] [autonomia] financeira é outro caso, tem que ser desenvolvidos outros projetos para a gente tenha essa parte financeira, que a gente seja financiado. Por enquanto o que a gente precisa de gasto, tudo é pela Secretaria. Não temos bens próprios. (Entrevista CME-A).

A estrutura do conselho ela ficou um pouco a desejar porque faltava para nós um local aonde nós tivéssemos a liberdade de trabalhar, ou seja, nós ficamos muito perto da gestão educacional do município que as vezes atrapalhava um pouco essa liberdade do conselho. [...] As dificuldades hoje, porque [cidade] é um município grande, tem várias escolas, então a nossa dificuldade maior era de um lugar para trabalhar, de ter condições de locomover era outra dificuldade. (Entrevista CME-D).

Os municípios ainda têm muitas barreiras a romper quanto às condições materiais, espaço físico, equipamentos e dotação orçamentária própria do CME, no sentido de possibilitar tanto em lei quanto na prática as condições necessárias para a subsistência do

colegiado. Outrora, a dependência permanente para com a Secretaria Municipal de Educação só interessa no contexto de controle e submissão onde principalmente nos momentos de embates políticos, quem sai perdendo, a história mostra, é o Conselho de Educação.

A falta de autonomia do CME é uma das consequências da falta de autonomia do próprio dirigente municipal de educação em relação ao prefeito, que na maioria quase absoluta dos municípios brasileiros ainda centraliza os recursos da pasta, conforme apontado por Loureiro e Nascimento (2009). Ou seja, o próprio secretário de educação não possui controle total sobre os recursos principalmente de MDE e, com esta limitação, como requerer a autonomia dos conselhos? Todavia, num contexto de mobilização e decisão política, não é preciso esperar a autonomia financeira da SMED para que o CME goze dessa mesma condição. Pelo contrário, nesta relação, segundo os sujeitos entrevistados, a existência do colegiado pode contribuir para a autonomia da SMED e vice-versa.

[...] trabalhar sozinha não tem como e o conselho é de suma importância para que o secretário e o prefeito tenham autonomia e não tomem decisões que venham a prejudicar o andamento dos trabalhos da Secretaria. (Entrevista SMED-A).

[...] porque eu acredito assim, é uma forma de transferência, porque você propõe ao outro aquilo que você está vivenciando. Então, na medida em que você tem essa autonomia, que você conquista essa autonomia, o conselho também tem que conquistar sua autonomia e adquirir esses índices [de autonomia] política, administrativa, então ele tem que conquistar e o processo de conquista ele é lento, ele tem que ser confiante e realmente chegar até o fim, não parar nos obstáculos, mas seguir em frente. (Entrevista SMED-D).

Além da questão orçamentária, o funcionamento também envolve a disponibilidade de recursos humanos e de valorização/incentivo à participação dos conselheiros. Neste critério, o CME de SLMBelos se diferencia pois conta com o presidente, secretário executivo e inspetor à disposição do colegiado e assessoria técnica com carga horária flexível; e traz ainda a contemplação do pagamento de jetom para os conselheiros por participação em sessão plenária e em reuniões de comissões. O que justifica este diferencial, segundo as entrevistas e atas de reuniões, é que o CME de SLMBelos atua na regulamentação do SME desde 2005, com mais responsabilidades a responder, principalmente quanto ao volume de trabalho, assumindo processos que seriam encaminhados ao CEE. Quanto ao jetom, não é simples o processo de convencimento do Poder Executivo para sua implementação, contudo, ele pode ser um diferencial positivo para estimular que mais pessoas dispostas a contribuir com o processo educacional possam ingressar no colegiado, considerando as dificuldades de se conseguir atualmente disponibilidade dos cidadãos para atuação nos espaços públicos.

Primeiro que há uma resistência à questão do pagamento do jetom, ela também não é assim bem aceita de livre espontânea vontade pela Administração, nem sempre isso acontece, é um processo de sensibilização, de convencimento da importância porque o jetom, queira ou não, ele está diretamente vinculado à questão da qualificação das pessoas, porque dificilmente uma pessoa que tem qualificação vai disponibilizar a investir algum tempo para atuar no Conselho, por mais que tenha vontade, sem ter algum tipo de benefício. A questão da atividade do conselheiro ser “de relevância social” nem sempre colabora para você ter as pessoas mais qualificadas dentro do conselho. Penso que o jetom colabora para isso. (Entrevista SMED-E).

A discussão sobre autonomia, compreendida aqui como liberdade política, administrativa e técnica para o desempenho pleno das funções do colegiado enquanto órgão de Estado torna-se latente ao analisarmos os dados apresentados. É possível o órgão desempenhar todas as atribuições que lhes são determinadas legalmente com tamanha intervenção do Poder Executivo e sem condições de apoio aos conselheiros, sem recursos humanos e materiais para seu funcionamento? Como realizar controle, fiscalização e mobilização nestas condições? A quem interessa a situação precária de funcionamento dos conselhos?

Constatadas a falta de condições mínimas de funcionamento independente, surgem indagações tais quais: como exigir disponibilidade sem a previsão de um mínimo de condições e incentivos para os conselheiros? Sem condições de exercerem plenamente suas funções, como os conselheiros terão autonomia para fazer do CME um órgão de Estado?

No jogo das relações de poder e construção de espaços públicos no Estado, Mendonça (2000) classifica esse tipo de autonomia como *operacional* no cenário de resignificação da descentralização das políticas públicas. Para o autor,

De certa maneira, a descentralização, especialmente a administrativa e financeira, acompanhada de um grau de autonomia operacional permite que a comunidade escolar acabe assumindo responsabilidades que deveriam ser do Estado, isentando-o de obrigações que lhe são próprias. [...] Processos de autonomia controlada e de descentralização de responsabilidades sem a contrapartida das condições materiais objetivas podem ser, contraditoriamente, parte de um quadro de centralização e controle dirigidos por um Estado apenas operacionalizador e legitimador de decisões tomadas fora de seu âmbito. Se assim o for, a gestão democrática do ensino público, para ser consequente com seus objetivos proclamados, precisará ser uma prática de resistência. (MENDONÇA, 2000, p. 54).

Balzano e Zanchet (2004) argumentam que sem condições próprias de funcionamento, a dependência administrativa e/ou financeira para com o Poder Executivo consome a autonomia do conselho, fazendo com que o órgão seja refém das demandas do governo, esvaziando o papel que devem desempenhar na representação da sociedade. Daniel

(2000) colabora com essa visão, favorecendo as críticas às falas que aproximam e naturalizam a relação patrimonialista das Secretarias de Educação para com os conselhos, intenção que neutraliza a ação política dos colegiados e cerceia os processos participativos deixando-os à mercê da vontade governamental, na condição de *proprietária* do colegiado. Então,

Dependendo da linguagem e da maneira como o governo toma decisões, ele pode desqualificar ou qualificar os espaços participativos. Ele pode assumir uma falsa postura neutra ou pode reafirmar os conselhos como parte do seu modelo de gestão participativa, isto é, pode manter os conselhos como uma espécie de apêndice da sua forma de governar, buscando aparentar uma abertura para a democracia, para a participação das pessoas, quando na prática as decisões fundamentais continuam sendo tomadas por outros canais e em outros espaços à margem dos conselhos [...]. (DANIEL, 2000, p. 127).

Desta forma, os CMEs são instituídos pela ação de dirigentes nem sempre *interessados* em financiar essa nova estrutura e democratizar as relações de poder na educação municipal, resultando na implantação de órgãos dependentes, engessados, manipuláveis. Por consequência, a autonomia e legitimidade do CME ficam comprometidas, quando existem, principalmente ao considerarmos que num quadro institucional de correlação de forças, “autonomia não acolhe a possibilidade de delegação de competências de outras instâncias com supremacia e poder de intervenção sobre outras supostamente colocadas em posição inferior” (WERLE, 2008, p. 222).

3.5 Os Processos Participativos nos Conselheiros Municipais de Educação

Bordenave (1983) categoriza a participação como um processo que só pode ser construído por meio de sua vivência, que interessa tanto a setores progressistas quanto a setores tradicionais, podendo ser implantada “tanto com objetivos de liberação e igualdade como para a manutenção de uma situação de controle de muitos por alguns” (p. 12).

A partir desta concepção, Azevedo (2003) e Lima (2009) apontam a ressignificação do termo *participação* pelas ideias neoliberais, quando vai perdendo o sentido democrático de intervenção dos movimentos populares no Estado e assumindo a feição de responsabilização pela manutenção do estamento público, seja de forma assistencialista ou filantrópica. Assim, a criação e funcionamento dos colegiados podem assumir diversos vieses, que são marcados pela forma como os diversos segmentos se apoderam deste aparelho e participam das decisões políticas, buscando sua descentralização efetiva ou simplesmente a

legitimação de decisões tomadas pelo centro através de informações consentidas, com caráter economicista em detrimento do caráter social da participação. Neste sentido,

Além da necessidade “econômica” da participação, há também um reconhecimento da necessidade “política” da mesma, no sentido de que as estratégias altamente centralizadas têm fracassado na mobilização de recursos econômicos e no desenvolvimento da iniciativa própria para tomar decisões em nível local. (BORDENAVE, 1983, p. 14).

Na intersecção entre os documentos, atas e entrevistas, podemos sintetizar o processo de participação dos conselheiros municipais de educação dos colegiados em estudo no seguinte quadro expositivo/analítico, classificando a forma de participação como tutelada, funcional ou restrita (DOURADO, 2002; 2004; 2006).

Quadro 3 – Caracterização da participação dos conselheiros municipais de educação

Segmento	Características da Forma de Participação
Representantes do governo	<i>Participação tutelada</i> , sem poder de decisão: falam pelo governo mas sem poder para tomar decisões legítimas em nome deste. Contribuem com as informações privilegiadas que dispõem por estarem dentro da máquina administrativa. Em certo grau, funcionam como olhos do governo dentro do colegiado e trazem para dentro das discussões as interferências partidárias. Atuam como defensores das pessoas do prefeito e/ou secretário municipal de educação, porém sem vontade explícita de estar no colegiado.
Representantes do setor educacional	<i>Participação funcional</i> , centrando as contribuições e interferências nas questões de sua competência: resolver pendências e problemas do cotidiano escolar e também da categoria profissional, muitas vezes utilizando-se da função para resolver questões funcionais. Confusão entre ser sindicato e ser conselheiro. Visão restrita em relação ao todo, ou seja, visão focada na realidade da escola em detrimento da Rede ou Sistema Municipal de Ensino. Contraditoriamente, nos casos em que são indicados pela SMED (onde a organização da categoria profissional não é efetiva), representam mais uma voz do governo, mesmo trabalhando em unidade escolar. Os representantes do setor privado falam em nome da unidade em que trabalham, não em nome do segmento, ou seja, não têm legitimação em relação às outras empresas educacionais que atuam no município.
Representantes dos segmentos sociais	<i>Participação restrita</i> , voz tímida e que pouco intervém nas discussões, trazendo para dentro do colegiado as questões de reclamações da sociedade quanto ao atendimento de uma escola ou outra. Distanciamento do contexto educacional e do funcionamento da administração pública. Dificuldades para participar devido ao emprego, que não dispensa para participação nas reuniões do colegiado, marcadas em horários que atendem mais às disponibilidades dos representantes do governo e trabalhadores educacionais.

Fonte: Quadro elaborado para este estudo.

Estudando a síntese expressa no Quadro 3, classificamos que a participação nos colegiados ainda se dá na perspectiva da *participação tutelada, restrita e funcional*. Tutelada porque imposta pelo órgão executivo ao seu representante, que responde com uma postura de obediência e subordinação; restrita, ora compreendida como atuação reduzida, limitada, ora como uma concessão do poder público em permitir a participação de outros sujeitos que não

sejam diretamente seus funcionários; e funcional no sentido de que se vincula às funções exercidas na carreira educacional. Por consequência, esse quadro participativo limita os processos formativos dos conselheiros municipais de educação. Falta clareza do que é um Conselho de Educação, como funciona, do papel dos conselheiros, faltam condições para uma participação efetiva, sendo o problema do desconhecimento desses conteúdos elencado pelas entrevistas como uma das principais dificuldades de formação e efetivação da prática conselhistas no município. Com isso,

Reduzida participação da sociedade civil com reduzida disponibilidade de tempo para enfrentar excessiva demanda de resolução de problemas e excessiva carga de orientações legais e burocráticas, que em grande parte ‘despencam’ de outras esferas sem aviso prévio, configuram um quadro cuja maior aproximação com a efetivação dos objetivos nos termos da lei seria no mínimo fantasioso. (LÜCHMANN, s/d, p. 16).

Outro elemento apresentado consiste em subjugar a participação da comunidade à falta de informação em relação ao CME, da mesma forma que podemos perceber a crítica quanto à participação do Poder Executivo, onde o desconhecimento contribui para tolher a autonomia do colegiado. O que fica latente, além da individualização da participação, é uma aparente naturalização desse processo de não participação, como algo que se pode conviver nos meandros conselhistas. Pateman (1992) analisando a relação entre participação e democracia no contexto da ressignificação (neo)liberal destes termos, conclui que:

[...] a participação limitada e a apatia têm uma função positiva no conjunto do sistema [capitalista] ao amortecer o choque das discordâncias, dos ajustes e das mudanças. [...] Portanto, chega-se ao argumento [liberal] de que essa participação que ocorre de fato é exatamente a participação necessária para um sistema de democracia estável. (p. 17).

Os gestores atribuem a pouca prática participativa como um dos entraves para que o CME alcance sua atuação contínua e eficiente, conforme os relatos a seguir:

Pela primeira reunião que teve que foi no dia da votação, faltaram alguns porque tinham compromissos outros não, aí fica difícil. Mas se aceitaram participar é porque estão interessados. (Entrevista CME-B).

[...] a comunidade em si não tem essa consciência da importância da participação. Então, a dificuldade maior é com relação à participação mesmo da comunidade, interesse em participar, até porque não é remunerada a função de conselheiro. (Entrevista SMED-C).

Muitas vezes, assim, em partes, tem membros da comunidade que são mais participativos e tem membros que acham que não vale à pena, ou seja, a falta de esclarecimento para os conselheiros, para os participantes que muitos não sabem a importância que tem os conselhos de cada segmento. [...] De qualquer forma, tem sempre uns mais interessados e outros menos. Qualquer conselheiro é dessa forma.

Qualquer conselho que você vá tem aqueles mais interessados e aqueles que dão opiniões, que falam mesmo o que tem que ser dito. (Entrevista CME-C).

A comunidade acaba tendo dificuldade para inteirar melhor de qual o papel do conselho, mas estão procurando se informar e estão acreditando realmente que vai ser muita boa a participação desse conselho [...]. (Entrevista SMED-A).

A participação foi mínima da parte do Executivo porque eles não compreendiam o processo. Eles assinaram o documento que viesse dar andamento ao conselho mas ao mesmo tempo, o Poder Executivo queria embargar que o conselho caminhasse por si só. (Entrevista CME-D).

Entre tantos elementos que os discursos nos permitem, além de confirmar o exposto no Quadro 3, destacamos *o consenso* em definir a cultura participativa como algo particular, individual, sem levar em consideração o cidadão coletivo e as implicações da teia capitalista que impõe a sobrevivência *do cada um por si*, que isola cada vez mais os sujeitos ao seu individualismo e à condição restrita de consumidor de bens e serviços. Ao contrário dessa corrente de pensamento e numa perspectiva da democracia participativa, Bordenave (1983) define a participação como “uma vivência coletiva e não individual, de modo que somente se pode aprender na práxis grupal. Parece que só *se aprende a participar, participando*” (p. 74) (Grifos do autor). Assim,

A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa: educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos. [...] A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo. (PATEMAN, 1992, p. 60-1).

Parafraseando Gramsci (1978)⁵², é pela participação que o homem se tornará ativo ética e politicamente e poderá se tornar um intelectual capaz de dirigir as organizações sociais. Ou seja, a cultura participativa não está pronta e acabada simplesmente pela institucionalização do canal para ingresso dos cidadãos na estrutura estatal; ela precisa ser construída no seio da ação colegiada. Por mais que qualquer curso de formação externo sirva para informar e dar subsídios para a ação, e neste sentido não excluimos a sua importância, é na prática cotidiana de ser conselheiro municipal de educação que pode ser desenvolvida uma práxis efetiva, vivenciada, transformando a participação tutelada, restrita e funcional em participação consciente e crítica, servindo de referências aos conselheiros vindouros e instituindo uma nova lógica na história dos conselhos. Para Gohn (2009),

⁵² “[...] não existe organização sem intelectuais, isto é, sem organizadores e dirigentes, sem que o aspecto teórico da ligação teoria-prática se distinga concretamente em um estrato de pessoas ‘especializadas’ na elaboração conceitual e filosófica. Mas este processo de criação de intelectuais é longo, difícil, cheio de contradições, de avanços e recuos, de cisões e de agrupamentos; e neste processo, a ‘fidelidade’ da massa [...] é submetida a duras provas” (GRAMSCI, 1978, p. 21-2). (Grifos do autor).

A cultura da participação exige, para o seu desenvolvimento, que não haja condicionantes ou imperativos externos. A liberdade é a sua categoria central. A participação dos indivíduos deveria ser feita objetivando não apenas obter um bem material imediato, ainda que extremamente necessário, mas também o crescimento daquele ser enquanto indivíduo, estimulando o desabrochar de seu potencial humano, de sua individualidade, aspirações e desejos. Ou seja, o amadurecimento de sua personalidade. (p. 107).

Todavia, os diálogos transmitem a ideia de que alguém deve fazer isso pelos conselhos, numa concepção de autonomia consentida, tutelada. A pesquisa desvelada no Capítulo 2 apresentou que os canais foram abertos pelo governo num processo de institucionalização, mas compete também aos conselheiros construir essa cultura de forma independente e efetiva; trata-se de criar as marcas de autonomia, partindo da formulação de que

[...] esse colegiado é de grande importância. *É através do conselho que vai chegar até a Secretaria o que a comunidade está sentindo.* Então, é através deste conselho que as questões técnico-pedagógicas vão ser alteradas. Então, *a participação realmente social* com o conhecimento das ações que ocorrem na Secretaria [...], é a participação do povo nas decisões da educação, *elaborando, sofrendo, refazendo*, mas é de suma importância. (Entrevista SMED-D). (Grifos nossos).

Bordenave (1983) classifica os graus de participação em ordem crescente, sendo *informação, consulta facultativa, consulta obrigatória, elaboração/recomendação, cogestão e autogestão*. A partir dessas definições, pelo exposto nas atas, entrevistas e sintetizado no Quadro 3, a participação nos conselhos e o exercício de suas atribuições encontram-se nos níveis de informação e consulta facultativa, onde o Poder Executivo participa os conselheiros das ações que foram tomadas e às vezes solicita um posicionamento do órgão, seja aprovando uma prestação de contas ou mesmo um plano de ação. O nível de elaboração/recomendação está mais presente no caso do CME de SLMBelos que assumiu a normatização do SME.

Ampliando a análise, os CMEs não conseguiram assumir grau de *cogestão* que compreende a administração compartilhada/colegiada dos serviços prestados pelo setor, ou seja, a gestão participativa entre SMED e CME das políticas públicas municipais para educação. Falar então no próximo grau, ou seja, da *autogestão*, “na qual o grupo determina seus objetivos, escolhe seus meios e estabelece os controles pertinentes, sem referência a uma autoridade externa” (BORDENAVE, 1983, p. 32), parece utópico. Por este viés, explica Mendonça (2000) que:

No Estado moderno, a participação direta dos indivíduos nos espaços públicos foi praticamente inviabilizada pela complexidade das instituições, pela dificuldade de presença concreta dos cidadãos em função de suas obrigações ligadas à sobrevivência material, pela criação da exigência de competências específicas para o desenvolvimento de ações de interferências nas coisas do Estado e o consequente *estabelecimento de quadros de funcionários que substituem os indivíduos*, além de muitos outros fatores. (p. 23). (Grifos nossos).

Em contraposição à substituição da participação dos cidadãos pelos funcionários de carreira do Estado, Gramsci (1991) argumenta que “cada cidadão é ‘funcionário’ se é ativo na vida social na direção traçada pelo Estado-governo, e torna-se muito mais ‘funcionário’ na medida em que mais adere ao programa estatal e elabora-o inteligentemente” (p. 185) (grifos do autor). Ou seja, a atuação ativa (práxis) dos cidadãos na vida social dá-lhes condições materiais e ideológicas de participar na estrutura governamental e estatal.

Podemos ainda inferir desse cenário que a participação ora empreendida para implantação ou reformulação dos colegiados encontra pouca sustentabilidade no decorrer dos trabalhos dos CMEs e que os movimentos históricos que passaram ainda têm conseguido pouco sucesso em criar a cultura de participação, evidenciado pelo não funcionamento do colegiado por certo período de tempo ou mesmo a constante alteração em suas leis de criação e composição, com a crença de que a participação possa ser efetivada *via decreto*, conforme apontam as análises construídas no Capítulo 2 e neste terceiro capítulo.

Por tais movimentos, não temos uma participação incentivada mas um modelo que Calderón (2008) classifica como *cooptação*, onde os sujeitos se aninham no interior da própria máquina governamental, numa condição situacionista em detrimento do viés democrático de participação, abrindo mão da crítica, da reflexão e das condições de contribuir além da postura reativa assumida. Para Oliveira *et al.* (2006), “os conselheiros devem refletir sobre os benefícios que sua participação poderá trazer para o coletivo do CME, para a sua representatividade e, acima de tudo, para a educação do município o qual compromisso assumiu ao aceitar fazer parte do CME” (p. 236).

3.6 As Relações Interinstitucionais e a (Des)Construção de Canais

Do estudo dos colegiados, podemos destacar um relacionamento interinstitucional *amistoso* entre CMEs, SMEDs, outros conselhos e a Uncme, de forma a construir teias positivas para o funcionamento do órgão e formação dos conselheiros por um lado e o controle governamental sobre o colegiado por outro. No entanto, é preciso chamar a atenção da compreensão restrita de autonomia presente tanto na compreensão de secretários quanto de

conselheiros, consequência muitas vezes dos quadros participativos discutidos anteriormente. Entretanto, as relações aparentemente pacíficas podem esconder verdadeiras disputas de poder e controle, num processo de construção e reprodução de hegemonias de grupos, escamoteando os reais interesses onde os CMEs e SMEDs coexistem.

Quando pensamos em conselhos, logo vem à mente a democratização da sociedade, a participação, as demandas as sociedades materializadas em políticas, a maior transparência do aparelho do Estado, e todos os grupos representados querendo o bem comum da sociedade. Em resumo, um grande consenso, como se não houvesse interesses divergentes em disputa. (PERONI, 2008, p. 192).

O intercâmbio de informações, procedimentos e documentos entre conselhos gestores do município ou de outras localidades faz-se presente nos relatos de Anicuns, Nazário e São Luís de Montes Belos, onde tanto SMEDs no processo de implantação quanto conselheiros no desempenho da função, buscaram auxílio de outros municípios em exercício de funcionamento mais amadurecido de seus colegiados para formular suas propostas, desde a elaboração de leis de criação, regimentos até a sistematização própria dos trabalhos e procedimentos. Isto denota um aspecto favorável, no sentido de que o intercâmbio fortalece a comunicação e as aprendizagens dos órgãos, contribuindo para a minimização de barreiras e criação de práticas cooperativas entre os colegiados. O município de Santa Bárbara de Goiás reestruturou o CME em 2010 baseando-se nas orientações da Undime e do Pradime, não buscando intercâmbio com outros colegiados.

A coordenação regional da Uncme, exercida pelo CME de SLMBelos, tem efetivado a comunicação entre os CMEs da Microrregião e divulgado eventos e projetos desenvolvidos pela entidade tanto em âmbito estadual quanto nacional, o que tem possibilitado aos municípios interessados bases para a reestruturação de seus conselhos e a criação onde estes ainda não foram implantados. A Uncme funcionou também como o ponto de interlocução entre conselhos e o Pró-Conselho, favorecendo o contato e desenvolvimento das ações do programa, citadas no Capítulo 1, como a capacitação de conselheiros, por exemplo.

Não é fácil montar um Conselho Municipal, se você achar que é fácil, não é. Por quê? Porque você precisa ter conhecimento da amplitude que é uma educação, a que setores serão atingidos. Então é preciso ter um preparo e na época eu tive essa liberdade, fui convidada a participar em Brasília, no MEC, de um curso de formação que foi muito importante porque dali nós trouxemos pontos fundamentais que pudessem ajudar nessa estruturação e na formação do conselho. [...] Nós tivemos sempre com os conselheiros, às vezes nem todos mas aqueles que podiam, participavam de cursos e encontros aonde a Uncme foi nossa parceira primordial porque sempre ela esteve conosco nas orientações dos passos que pudéssemos

seguir; sempre que a gente participava os conselheiros estavam disponíveis, estavam lá junto com a gente, em São Luís, em Goiânia, em Anápolis, em Rio Verde, aonde eles tiveram oportunidade de tomar ciência de qual era a função de cada um no conselho. (Entrevista CME-D).

Sim, nós tínhamos contato com a Undime, com a Uncme; nós participávamos de todos os encontros possíveis a nível estadual e alguns a nível federal também e levávamos representantes, tanto do conselho quanto do grupo pedagógico da Secretaria para que as ideias de conselho surgissem, de mudança do conselho, surgissem dos próprios componentes. (Entrevista SMED-D).

O Pró-Conselho, até então as informações que a gente tem, é um programa de formação continuada para conselheiros municipais de educação e que a gente sabe também que vamos ser contemplados por esse Pró-Conselho que consta no Plano de Ações Articuladas do nosso município e a gente vai ser contemplada com a disponibilidade de algumas vagas para participar. (Entrevista SMED-C).

Considerando os dados discutidos no Capítulo 1 de que em 2007 apenas 57% dos municípios goianos encontravam-se cadastrados na Uncme e a diminuição da queixa de falta de capacitação de 33% em 2004 para 13% em 2007 (BRASIL, 2004; 2008), atribuímos ainda aos reflexos do auge do Pró-Conselho que conseguiu realizar suas ações e envolver vários municípios no processo de formação de conselheiros. Contudo, a partir de 2008 o programa foi retirado da categoria de ações prioritárias do MEC e perdeu consideravelmente seu poder de articulação. Os encontros regionais de capacitação passaram a ser incentivados desde o ano de 2009 por meio da educação à distância⁵³, contemplando os municípios que solicitaram o curso de formação de conselheiros via Plano de Ações Articuladas, segundo a Entrevista SMED-C acima transcrita.

Os laços entre SMEDs e CMEs chamam a atenção, numa aparente *identificação maternal*, registrando poucos conflitos entre as estruturas, destacando-se que o relacionamento entre colegiado e órgão executivo na visão dos conselheiros:

É ótimo porque a nossa secretária tudo que a gente precisa e ela está muito empenhada em todos os aspectos da educação, ela busca, ela vai atrás, acho que não tem nenhum problema enquanto a isso. (Entrevista CME-B).

Muito bom. O apoio que a gente dá é bom, inclusive a cobrança da nossa atuação pela Secretaria é ótimo, isso porque eles procuram e exigem da gente que a gente tenha mesmo um papel atuante como conselheiro e, como se diz, que faça valer essa função. (Entrevista CME-A).

O relacionamento é saudável; se tem algo para ser dito, para ser mudado o conselho tem total liberdade, ou seja, a gente procura uma democracia bem tranquila. É tranquilo o relacionamento um versus o outro. (Entrevista CME-C).

O conselho é um órgão fiscalizador, ponto principal dele, fiscalizar, orientar, organizar; o Conselho lógico teve os momentos de atrito, de confronto com aquelas ideias aonde o administrativo considerava que não era de importância, mas o conselho buscava a clareza e a transparência então houve parte de conflitos, mas em

⁵³ O oferecimento do curso depende da adesão das universidades federais para ministrá-lo, sendo que a Universidade Federal de Goiás encaminhou projeto para realização do curso em 2010/2011, visando atender 400 conselheiros municipais de educação dos 246 municípios goianos.

todos nós chegamos ao ponto único que era a finalidade do conselho na educação. (Entrevista CME-D).

As falas dos conselheiros evidenciam a dependência do colegiado em relação à SMED, numa concepção patrimonialista, em que as relações se baseiam na ideia de que o conselho se torna algo particular pertencente à Secretaria de Educação, que se coloca como criadora e responsável pelo desenvolvimento do órgão. Os conflitos surgem quando o conselho vai conquistando sua autonomia e executando de forma pertinente suas funções como a fiscalizadora, mas chegando ao denominador comum e compreendendo ser esta a finalidade do colegiado, conforme a Entrevista CME-D.

Na visão dos gestores das SMEDs, o relacionamento é avaliado como:

Eu avalio de igual para igual, um ao lado do outro, com os mesmos poderes de decisões mas sem atropelar realmente aquilo que compete a cada um. (Entrevista SMED-A).

Eu avalio assim, dentro de um processo de mudança, de uma participação maior. Eu acredito que nós temos tudo para buscar melhorar a participação do conselho e também progredirmos mais dentro disso aí, do que realmente é o conselho dentro do município, o seu papel maior dentro do município. (Entrevista SMED-B).

Eu via o conselho como órgão que me ajudava na Secretaria porque eu tentava fazer o máximo possível correta as ações e tinha o conselho já no finalzinho aí, que já estava com esse poder, mais atento às ações da Secretaria, já estava mais interessado pelo que nós fazíamos, já estava responsabilizando por aquilo que acontecia, então, eu sentia assim que o conselho, nesse aspecto, ele torna-se importantíssimo para a Secretaria porque ele está sempre atento às ações do gestor e às outras ações também da Secretaria, então, é como se fosse alguém ajudando a zelar no aspecto de fazer bem feito e não de aceitar o que está fazendo errado. (Entrevista SMED-D).

Obviamente os conflitos eles não ficam evidentes, os conflitos não vêm à tona. Isso não quer dizer que eles não existiram. Penso que a Secretaria pelo fato de já haver uma maturidade a respeito, soube lidar com esses conflitos, mas não foi necessário que viessem à tona até porque os conflitos num processo democrático existem e são até necessários. Eu posso citar, por exemplo, a questão da eleição para diretores de CMEIs, o conselho, colegiado, chegou à conclusão de que deveria haver eleição também nos Centros Municipais de Educação Infantil porque até a época só havia nas escolas, não havia nos Centros de Educação Infantil. O conselho estudando a legislação observou que também nos Centros Municipais de Educação Infantil deveria haver eleição para diretor; de certa forma, para a Administração, para o Executivo, que tinha o poder de indicar essas pessoas, isso representava um certo desconforto porque havia ali pessoas indicadas até politicamente mesmo, considerando alguns critérios técnicos mas por via direta do Executivo, então isso acabava ferindo um pouco a situação de acomodação que estava, mas tendo tanto a Secretaria de Educação quanto a chefe do Poder Executivo da época essa maturidade para entender isso, embora não sendo, não atendendo as expectativas da Administração, mas tendo esse amadurecimento, compreendeu que era uma necessidade da Rede e que o conselho havia sido instituído para isso, então, embora sendo um pouco desconfortável, mas compreendendo a importância, respeitou a posição do conselho. [...] Então, esses conflitos eles existiram, mas eram conflitos saudáveis que colaboraram para o crescimento do colegiado e também da Administração sem nenhum prejuízo para o andamento do processo. (Entrevista SMED-E).

Os secretários de educação demonstram uma compreensão da importância do conselho para a educação municipal, inclusive que a atuação do órgão pode fortalecer a autonomia da própria SMED. Há o entendimento de ser uma relação entre iguais e com poderes distintos, do papel de desenvolver a qualidade do ensino municipal, sendo registrado a existência de conflitos que ficam internamente velados entre os dois órgãos, como reforço dessa *parceria*.

A Entrevista SMED-E ainda reforçou uma característica importante: quando o CME agiu bem fundamentado na lei e a partir disso definiu sua norma, conseguiu quebrar até mesmo a interferência político-partidária para indicação de diretores dos CMEIs, ampliando o processo de gestão democrática do ensino nas unidades municipais. Este movimento demonstra o papel fundamental do CME enquanto órgão de Estado para a construção de novas relações hegemônicas, reconfigurando o controle do poder local ao repassar à comunidade escolar o direito de eleger os diretores das unidades de educação infantil e não mais por indicação partidária. Não é uma disputa fácil, daí o surgimento dos conflitos, mas, como bem foi colocado na entrevista, faz parte do processo democrático. No desenho de tais relações, os conselhos se tornam campo de disputas e negociação (TEIXEIRA, 2000),

Mas na política não se pode ignorar a necessidade da busca do consenso; a participação nos conselhos gera uma convivência, estimula a manifestação do conflito, fruto das diferenças entre os pontos de vista de distintos grupos, camadas e classes sociais, e que deve ser visto como algo natural e necessário num contexto de participação democrática. (GOHN, 2008, p. 104).

Logo, o resultado das disputas reflete diretamente no equilíbrio de forças dentro do colegiado e “por meio da cooperação dos vários segmentos constitui-se a legitimidade do mandato colegial, alcançando-se a capacidade de decisão pelo princípio da unanimidade ou pelo princípio majoritário” (MENDONÇA, 2000, p. 191).

Pela exposição dos pontos de vista, os diálogos entre órgão executivos e normativos são possíveis, principalmente quando os princípios de ação são embasados nos processos democráticos, no respeito interinstitucional e na defesa e trabalho para efetivar a garantia de uma escola pública com qualidade social. Todavia, a compreensão técnica dos secretários de educação em tela não constitui regra aplicada em todas as municipalidades em Goiás e muito menos no Brasil. Ainda é possível encontrar empresários, médicos, advogados e outros sendo, por exemplo, gestores municipais de educação sem o domínio da dimensão pedagógica para a formulação das políticas públicas educacionais. É importante que os conselhos que encontram essa abertura por parte das SMEDs saibam aproveitar as

oportunidades para ampliar sua autonomia política, administrativa e financeira e consolidar o desempenho de suas funções, como ocorreu no caso do CME de Goiânia, se fortalecendo contra possíveis gestões autoritárias sejam em âmbito do chefe do Executivo seja em âmbito da SMED.

No entanto, essa possibilidade se faz presente nos estudos de caso enquanto as relações são amistosas, enquanto os conselhos cumprem, de certa forma, a pauta encaminhada pelas SMEDs. Continuariam tranquilas, amistosas e em mesmo nível se os colegiados efetivassem realmente todas as suas competências, principalmente a de fiscalização e controle social? Segundo Tatagiba (2002), a relação amistosa também pode ser compreendida como uma estratégia, nem sempre consciente, de sobrevivência nos embates entre sociedade civil e governo e a falta de formação política e técnica adotada principalmente pelos conselheiros não governamentais.

Para que os conflitos com o governo não resultassem num impasse, os conselheiros não governamentais adotaram como estratégia a negociação com vistas à conciliação. [...] Os motivos estavam não apenas na intransigência governamental, mas também no reconhecimento da baixa capacidade de articulação, pressão e mobilização dos setores organizados da sociedade civil. (TATAGIBA, 2002, p. 83).

Várias pesquisas, como Gomes (2003), Oliveira *et al* (2006), Ribeiro (2004), Teixeira (2004), têm mostrado que os conselhos, por ainda não estarem consolidados na cultura participativa, sofrem com seu desmantelamento quando começam a *interferir* nos mandos e desmandos do Executivo.

Para que suas funções sejam efetivas e sobretudo para que seu papel de mudar a cultura política seja garantido, é necessário que o conselho ganhe respeitabilidade e seja reconhecido pela sociedade como órgão de defesa do interesse público e não seja visto pelo Poder Público como órgão da sociedade civil que serve para referendar iniciativas governamentais [...]. (TEIXEIRA, 2000, p. 112).

Refletindo sobre essas problematizações, o relacionamento entre os CMEs e segmentos sociais também foi questionado, quando encontramos a situação de tais espaços não terem conhecimento da existência do conselho e mesmo o órgão não possuir instrumentos de mobilização junto à sociedade. Ou seja, quando os colegiados não são percebidos pela sociedade como um espaço seu, mas vistos como mais um espaço da burocracia pública, eles perdem sua legitimidade e apoio na luta diária para garantir sua autonomia e funcionamento via mobilização. Nesta compreensão,

Então, é aquela mesma coisa, a sociedade mesmo em si não participa do nosso conselho e muitas pessoas da sociedade também não têm conhecimento da existência desse conselho. Esse conselho é conhecido por pessoas que trabalham na educação mesmo, e na educação administrativa, mais assim da parte da Secretaria, às vezes tem muitas escolas que nem tem conhecimento disso. (Entrevista CME-A).

Sem demonstrar sua relevância social, o que as pesquisas nos apontam é que o colegiado dificilmente conseguirá o apoio social no caso de embates com o Poder Público, pois não está atuando enquanto um órgão de Estado. Logo, a visão que se tem é de órgãos internos do governo disputando entre si. Neste sentido, a sociedade civil dificilmente se mobilizará para atuar em prol de um espaço que julga não ser próprio, ou seja, num espaço sem autoridade para falar em seu nome.

Pelas relações ora analisadas, concluímos com Paz (2004) que defende que além de apostar nos conselhos como espaços participativos de negociação, a sociedade civil também precisa possuir uma organização autônoma, no sentido de que “se os conselhos não tiverem o respaldo nem forem cobrados, fiscalizados por movimentos da sociedade civil, a tendência é o conselho acomodar-se e acabar virando uma instância só de referendo e aprovação” (p. 24).

3.7 Êxitos e Dificuldades: rompendo entraves e projetando possibilidades

De certa forma, os êxitos e dificuldades encontrados pelos CMEs de Anicuns, Nazário, Santa Bárbara de Goiás e São Luís de Montes Belos vêm sendo traçados por todo este trabalho dissertativo, considerando que muitos dos problemas discutidos são comuns aos demais CMEs nos contextos nacional e goiano, de acordo com as reflexões construídas a partir dos dados do Sicme que foram apresentados no Capítulo 1. Como elementos que justificam tal afirmação, eles foram gestados, mesmo após a abertura democrática do país e a promulgação da CF de 1988, no seio de uma cultura patrimonialista, assistencialista, clientelista e de desconcentração em que o Estado era *reformado* pelo ideário político, ideológico e econômico do neoliberalismo. Estado que

[...] sempre foi o protagonista da história, já que é em seus organismos que se concentra a potência da classe proprietária; é no Estado que a classe proprietária se disciplina e se constrói como unidade, acima de dissídios e dos conflitos gerados pela concorrência, com o objetivo de manter intocada a condição de fase da luta de classe pelo poder, pelo predomínio na direção e no disciplinamento [hegemonia] da sociedade. (GRAMSCI, 2004a, p. 259).

São marcas presentes na cultura brasileira que se modernizaram com essa vertente, afinando ainda mais o controle capitalista sobre o Estado e utilizando-se de termos progressistas via ressignificação de conceitos e práticas, onde “a modernização da política patrimonialista é uma realidade que possibilita a sobrevivência de práticas políticas autoritárias, legitimadas nas novas estruturas de gestão pública, pautadas pela cooptação política e instrumentalização dos CMEs” (CALDERÓN, 2008, p. 186). Logo, o que se observa é a adequação da hegemonia dominante (proprietária) aos tempos atuais através de novos ordenamentos e novos aparelhos, redesenhando o controle que se apresenta revestido de concessões para as classes dominadas.

O controle do Estado pelo capitalismo financeiro e o desmantelamento dos movimentos sociais populares (substituídos em boa medida pelas Organizações Não-Governamentais, o Terceiro Setor) e dos sindicatos, fatores associados à subserviência dos governos ao sistema, contribuíram para cooptação e instrumentalização dos canais participativos reconfigurando-os em canais burocráticos do estamento governamental.

Principalmente na década de 1990, o ordenamento jurídico posto pela União aos estados e municípios foi ao encontro das práticas hegemônicas locais de controle dos canais participativos, corroborando para que atuassem na órbita das decisões governamentais que coincidiam também com os interesses hegemônicos das elites locais. A partir dessa trama de controle, os CMEs foram instalados não na vertente de canal democratizante da Administração Pública, mas como aparelho a serviço da hegemonia governamental para controle das instituições que deveriam acompanhar: escolas, CMEIs, as contas públicas, as políticas públicas. Nesse contexto, os conselhos de Anicuns, Nazário, Santa Bárbara de Goiás e São Luís de Montes Belos se movimentam na esteira de dificuldades externas e internas que limitam seu avanço para a perspectiva constitucional de órgão de Estado.

Dentre as dificuldades, foram destacadas a falta de autonomia financeira, política e administrativa; o excesso de controle pela Secretaria de Educação; ausência de diálogo dos conselheiros com os segmentos que representam, apesar de indicações legítimas; a baixa participação social ou mesmo a participação tutelada, restrita e funcional, entre outros.

No plano legal, destaca-se ainda a inconsistência de muitas leis de criação dos conselhos que representam amarras e atribuem funções fora da alçada de atuação do colegiado, como os conselhos normativos sem que o SME tenha sido regulamentado. A falta de regimento interno dos CMEs de Anicuns, Nazário e Santa Bárbara de Goiás remete para a irregularidade de funcionamento. Os entraves legais influenciam negativamente de modo que

o CME não desenvolva em plenitude suas atribuições e abrindo o risco de questionamento da validade jurídica de suas deliberações e normatizações.

Uma é essa questão da legalidade, que de acordo com as nossas funções, no momento mesmo de estar autorizando a abertura de uma escola, talvez autorizar o fechamento de alguma coisa, nós não temos por hora autonomia, mas esperamos que futuramente tenhamos. E outra, é a respeito da conscientização de outros membros para a importância desse conselho porque pela falta de capacitação de alguns profissionais, algumas pessoas ainda não sabem, mesmo membros do conselho mesmo, em todas as reuniões eu sempre tento passar para eles a importância nossa mas mesmo assim ainda há uma rejeição de informações da importância. (Entrevista CME-A).

No plano administrativo, as dificuldades indicam tanto a definição das pautas pelas próprias SMEDs, quanto a falta de funcionários de apoio como em Anicuns, Nazário e Santa Bárbara de Goiás. Não possuir sede exclusiva⁵⁴ prejudica os quatro CMEs, pois uma instituição com características específicas e funções de fiscalizar, de controlar e mobilizar tem sua liberdade de atuação intimidada por estar funcionando no mesmo espaço da instituição que deveria ser um dos principais focos dessas ações.

A dotação orçamentária com transferência de recursos diretamente aos conselhos é uma possibilidade distante, assim como o pagamento de jetom, prática efetivada somente no CME de São Luís de Montes Belos. Com essas condições, retomamos à indagação de como é possível construir autonomia e uma identidade institucional sem as condições materiais para sua subsistência e financiamento de suas ações, ainda mais ao considerarmos que este aparelho (de Estado) se insere numa sociedade capitalista? Sobre essas demandas, algumas compreensões se sobressaem:

[...] Então penso que o ideal seria que o conselho não funcionasse dentro da Secretaria, não que isso pudesse ter algum problema, mas as pessoas acabam por esse motivo também confundindo a relação conselho e Secretaria. Se ele funcionasse fora da Secretaria, assim como funciona o Conselho Tutelar e outros conselhos, eu penso que ele teria mais autonomia; então, o ideal é que ele funcionasse em outro espaço e que ele tivesse gestão de seus recursos financeiros, penso que isso seria o ideal, e dessa forma, e também com uma quantidade de recursos que não inviabilizasse as suas atividades porque também não é o fato de se ter autonomia financeira que esses recursos serão suficientes para ele se manter. O ideal é que ele estivesse num espaço separado, tivesse uma estrutura e que tivesse a disponibilidade financeira para ele desenvolver suas atividades. Isso no sentido financeiro e administrativo porque outra demanda também é a questão da formação desses conselheiros. (Entrevista SMED-E).

⁵⁴ Quanto à sede do conselho, o município de Santa Bárbara de Goiás acena com uma proposta interessante de inaugurar a Casa dos Conselhos para onde o CME será transferido, nos moldes da experiência gaúcha e de Goiânia, onde todos os conselhos do município ficam instalados e trabalham em interação.

No plano das competências, chama atenção a dificuldade apresentada pelos sujeitos participantes de formação continuada dos conselheiros, considerando que a maioria dos membros que participaram dos encontros estaduais de formação via Pró-Conselho no período de 2003 a 2006 não está mais nos colegiados, pois expiraram seus mandatos. Destacamos que esse processo de formação dos conselheiros municipais de educação ocorreu como uma ação pontual e trouxe benefícios reduzidos para a consolidação do órgão, efeito contrário se os investimentos comportassem um processo permanente, no sentido de promover uma real formação tanto técnica quanto política dos membros capaz de “desenvolver saberes ético-políticos para que estes cursos acrescentem alguma coisa de fato significativa na prática cotidiana daqueles sujeitos” (GOHN, 2008, p. 110). Complementa esse pensamento a reflexão de Daniel (2000) de que os conselheiros representantes da sociedade civil precisam munir-se de referências mais sólidas sobre os temas discutidos no conselho, contribuindo para que eles tenham domínio das políticas públicas sem serem servidores públicos, sem serem acadêmicos.

Neste sentido, ressaltamos a compreensão de que, segundo Bordenave (1983) e Pateman (1992), o processo formativo dá-se como produto do ato de participar, ou seja, o cidadão para ser o *conselheiro idealizado* tão desejado pelas SMEDs e até pelos próprios CMEs não está pronto e acabado nem pode ser pré-fabricado. Ele vai se construindo à medida que se insere na práxis conselhistas, à medida que participa e interfere nos processos e cria movimentos, à medida que se insere na formulação da *grande política* (GRAMSCI, 1978; 1991), sendo que esta só é possível mediante a compreensão crítica de si mesmo:

A compreensão crítica de si mesmo é obtida, portanto, através de uma luta de “hegemonias” políticas, de direções contrastantes, primeiro no campo da ética, depois no da política, atingindo, finalmente, uma elaboração superior da própria concepção do real. A consciência de fazer parte de uma determinada força hegemônica (isto é, a consciência política) é a primeira fase de uma ulterior e progressiva autoconsciência, na qual teoria e prática finalmente se unificam. (GRAMSCI, 1978, p. 21). (Grifos do autor).

Em outras palavras, a formação do conselheiro está imbricada na sua prática, nas suas vivências pelos meandros sejam internos sejam com as outras instituições e políticas onde o CME está inserido. Quando o conselheiro amplia sua consciência do mundo (totalidade) e é capaz de refletir sobre suas ações e suas compreensões ao ponto de tornar-se um sujeito coletivo na interação com seus pares e com os segmentos que representa, pelo compartilhamento dos saberes e fazeres, vai construindo novas possibilidades de questionar e agir contra a hegemonia dominante, que nos casos em tela, apresenta-se na figura do governo

burguês, conjecturando movimentos contra-hegemônicos e dirigindo o CME ao princípio de órgão de Estado, processo que não é fácil nem imediato, pois, segundo Gramsci (2004a) “não se muda de Estado com a simplicidade com que se muda de governo” (p. 256).

No depoimento dos conselheiros emerge a contradição entre ansiedade e apatia quanto à busca de formação e informação, no sentido de que esperam que alguém (MEC, SEE, Uncme, Undime, etc.) vá oferecer as *capacitações necessárias*, ou seja, demonstrando a cultura de que os órgãos centrais façam e os municípios apenas recebam, configurando mais uma política de desconcentração de formação. Nessa abordagem prevalece uma atuação conformada, pois é também papel do conselheiro buscar sua autoformação bem como do conselho, de forma geral, estimular o estudo coletivo das questões políticas, educacionais e legais, a fim de que os membros do colegiado sintam-se seguros para proferir suas posições e que conheçam plenamente suas competências e responsabilidades, direitos e deveres, o que poderíamos classificar como formação na práxis via participação (autoconsciência). Todavia, a ideia latente nos depoimentos configura a formação/capacitação compreendida em muitas passagens como *soluções mágicas* para os problemas/dificuldades dos CMEs, principalmente na visão dos gestores municipais de educação:

Não, nós não tivemos uma formação específica, porém, sempre que possível a gente está participando de reuniões, de conferências que tratam sobre a função dos conselhos, mas não tivemos capacitação. (Entrevista CME-A).

Olha, eu acho que as dificuldades é realmente o desconhecimento. Na verdade, só os conselheiros que está é que conhecem bem o papel do conselho. E também na inteiração das leis é um processo difícil, tem que ter conhecimento. Os conselheiros, hoje, a gente sabe que no nosso conselho não tem nenhum conselheiro que realmente tem conhecimento legal da área jurídica. Então tem essas dificuldades sim, conhecimento da LDB, enfim, de muitas outras coisas. (Entrevista SMED-A).

Então, o conselho demanda de mais pessoas qualificadas, penso que se tivesse mais pessoas qualificadas para estar assessorando, participando do conselho, ele poderia melhorar; então essa é uma das demandas: maior qualificação das pessoas, dos conselheiros e da assessoria técnica, de mais pessoas qualificadas para prestar assessoria para o conselho. (Entrevista SMED-E).

No plano da participação, as dificuldades discutidas apontam movimentos de avanços e recuos no envolvimento da sociedade civil nas discussões, presença e atuação no colegiado. Apesar dos sujeitos entrevistados condicionarem a participação à questão individualista, as atas de reuniões e entrevistas acenam que o desconhecimento sobre a importância e funções do conselho, bem como sua autonomia muito restrita para agir desestimulam a participação e contribuem para o esvaziamento do órgão. As falas registradas nas atas de reunião revelam que estar no conselho apenas para ser informado ou para aprovar em *momentos urgentes* prestações de contas não é tarefa estimulante para agremiar os

membros na atuação conselhistas contínua, somando-se a este fator a falta de incentivos para o desempenho da função.

No plano do funcionamento, a realização de reuniões sem a devida sistematização e sem uma rotina clara (horários, periodicidade, organização de falas, registros, etc.) não favorecem à institucionalização e consolidação das práticas. Como exemplo de atuação sistematizada, ao definir uma agenda discutida com todos os membros, é possível estabelecer uma rotina positiva de funcionamento.

Eu acho que ter esse envolvimento maior, [...] havendo mais reuniões com mais frequência e mostrando que não seja simplesmente para uma adequação legal, mas sim também de um trabalho efetivo de participação junto à educação [...]. (Entrevista SMED-B).

A partir da perspectiva descrita, o conselho se beneficia também ao munir-se de procedimentos de retorno aos que os procura, de dar devolutivas de suas ações à sociedade civil e ao governo. Sem a publicidade dos atos (CURY, 2006), o conselho perde a possibilidade de expor sua significância social pois a sociedade tem o direito de saber o que está sendo pautado, discutido e deliberado, a fim de que possa intervir por meio de seus representantes e também qualificar como legítimas as decisões do colegiado. Assim,

Essa questão de cumplicidade, porque o conselho sendo bem atuante, de muitas coisas que tem que buscar as decisões lá fora, muitas coisas podem ser resolvidas internamente mesmo. E uma coisa clara, para tornar as decisões claras, que não fique dentro de quatro paredes ou que fique só no papel, porque tudo que você decide dentro do conselho que você faz, está em aberto com todos. (Entrevista CME-C).

Não localizamos estratégias, sejam contínuas ou pontuais, desenvolvidas pelos conselhos analisados de divulgação de seus atos/prestação de contas à sociedade ou mesmo ao Poder Público, demonstrando uma atuação fechada e restrita ao fazer burocrático e distanciando-se cada vez mais da possibilidade de mobilização social, o que denominamos no Capítulo 2 como *conselhos que funcionam para dentro*.

Mesmo com as dificuldades apresentadas, o êxito fundamental dos CMEs refere-se à marca de sua existência e permanência/persistência no cenário local, fazendo-se presentes em discursos tanto de gestores quanto de profissionais da educação, porém de forma ainda tímida nos discursos dos demais segmentos sociais.

Além de inaugurar a prática conselhistas nos municípios, os Conselhos de Educação transformaram-se na possibilidade de dar voz aos cidadãos e trabalhadores em

educação para tratar das políticas educacionais com o governo. Mesmo não funcionando em sua plenitude e sendo resultado de política indutoras verticalizadas, o espaço é legal, já provocou mudanças no cenário local, seja nas relações interinstitucionais seja na ampliação dos conhecimentos dos sujeitos que têm participado desses movimentos. Configuram-se, em tese, numa estrutura que pode levar a sociedade civil a cobrar mais do governo e construir possibilidades contra-hegemônicas. A partir desta dimensão,

[...] reconhecendo-se os diversos condicionantes que implicaram a criação desses colegiados, considerá-los passíveis de novo direcionamento histórico-social. Tal perspectiva pressupõe o amadurecimento das práticas democráticas que se inscrevem nas ambiências interna e externa aos conselhos, a par das ações de capacitação/formação de conselheiros e de difusão de canais de comunicação que informem à sociedade as várias possibilidades de participação conselheira e de uso público dessas próprias instâncias. (SOUZA, 2008, p. 26).

Com a assumência dos sujeitos e sua formação na práxis, podem avançar no sentido de gerar formadores de opinião mais esclarecidos, conscientes do papel e importância dos colegiados para a instituição da democracia participativa nas municipalidades, ou seja, nos dizeres de Gramsci (2004a), de “criadores da história” (p. 290). Para Gohn (2008),

[...] ocupar espaços nos conselhos pode ser uma maneira de estar presente em arenas nas quais se decidem os destinos de verbas e prioridades na gestão de bens públicos; é uma forma de ser ouvido e continuar lutando para transformar o Estado pela via da democratização das políticas públicas. (p. 102-3).

Existe, pois, nos quatro municípios analisados um grupo a mais de cidadãos discutindo a educação, nem que seja só na fase informativa, mas como classifica Bordenave (1983), por ser experiência aprendida e aperfeiçoada durante a existência humana, “a participação justifica-se por si mesma, não por seus resultados” (p. 77).

[...] a importância é eles darem abertura para a gente estar participando do que está acontecendo em relação à educação do município e os processos que estão em andamento para a gente ter mais abertura, como se diz, dar mais abertura para a gente trabalhar melhor porque tem que ter essa ligação. (Entrevista CME-A).

Ao frisar a importância e manutenção do espaço pelos conselhos como êxito de sua existência/atuação, nos embasamos também nas falas dos gestores ao serem questionados como seria a gestão da Rede Municipal de Ensino sem o apoio do colegiado, destacando-se o CME como um canal para a transparência das ações da SMED, bem como para conseguir

efetivação de práticas que visem a melhoria da RME, pois o colegiado se torna corresponsável pela gestão da pasta, quando há abertura para tal. Como respostas:

Eu fico mais segura, acredito muito nesse conselho, tenho buscado muito mesmo, hoje mesmo eu posso garantir que através do conselho conseguimos o psicopedagogo, o psicólogo para as escolas. Então é muito importante, hoje eu não consigo administrar uma Secretaria com 2.178 alunos sem a participação do conselho. (Entrevista SMED-A).

Eu coloco que todas as Secretarias de Educação, faz parte do contexto de trabalho delas, estar como educadoras, estar observando se sua secretaria tem essa parceria no sentido de crescimento com o conselho. Que o conselho não tenha membros indicados pelo prefeito, pelo secretário, mas que ela articule para que realmente tenha articulação social, para que ela articule que estas pessoas venham adquirir conhecimentos sobre conselho através da internet, seja através de outras experiências, porque é de suma importância que o conselho realmente ajude na divulgação dos trabalhos que a Secretaria faz, na fiscalização das ações da Secretaria, porque ele é um órgão que vai ajudar a crescer a Secretaria. (Entrevista SMED-D).

Como foi exposto, os CMEs podem contribuir para ampliar a autonomia das SMEDs seja em relação à Administração Municipal seja em relação às Redes Estadual e Privada, principalmente quando se institui o SME.

É o fortalecimento da Rede Municipal de Ensino; enquanto uma instituição que tem seu perfil, que tem suas características próprias. Acredito que é muito importante mesmo a atuação do conselho para essa independência da Rede Municipal de Ensino. (Entrevista SMED-C).

Com certeza ele contribuiu, porque o conselho foi criado também com o objetivo da Secretaria de ampliar esse leque de autonomia da própria gestão. Antes quando a Secretaria fazia parte do Sistema Estadual de Ensino, todo processo de regulamentação de alguma coisa era submetido ao Conselho Estadual de Educação, a autonomia da Secretaria era muito limitada e geralmente quando se queria fazer alguma coisa todo procedimento passava pela Subsecretaria e quando não era de interesse da Subsecretaria ou da Secretaria de Estado da Educação, esses processos tinham tendência a demorar, a não serem agilizados da forma que deveriam ser. Então, havia essa dificuldade, era uma das dificuldades, e o conselho colaborou para que os processos de autonomia da Secretaria fossem realmente efetivados. Um exemplo disso, uma evidência disso, foi a ampliação do atendimento da Rede Municipal. A Rede Municipal atendia apenas a educação infantil e a primeira fase do ensino fundamental, com a criação do conselho, a gente teve a autonomia para definir que o município tinha demanda e tinha necessidade de ampliar a Rede e atender também a segunda fase, o que provavelmente seria muito difícil de acontecer caso tivesse que ter um parecer, uma aprovação da Subsecretaria e do Conselho Estadual de Educação. Então, o conselho colaborou para que a Secretaria tivesse mais autonomia, para que o Sistema de Ensino tivesse mais autonomia, colaborou para que as particularidades do município, as particularidades locais, elas fossem respeitadas e consideradas porque quando é o Conselho Estadual que normatiza, normatiza para todo estado, então as normas às vezes são bastante genéricas enquanto que o município, sem contrariar as normas das diretrizes nacionais do Conselho Nacional de Educação, ele tem sua autonomia para normatizar as particularidades locais. Então, o conselho ele de fato, nesse sentido da autonomia da Secretaria, da autonomia do Sistema, da forma de organização, as resoluções que foram emitidas pelo conselho, colaboraram para esclarecer e para dar mais agilidade nos processos da Rede. (Entrevista SMED-E).

Apesar de quatro realidades distintas, mas com processos que se convergem, o estudo conjunto dos CMEs de Anicuns, Nazário, Santa Bárbara de Goiás e SLMBelos nos mostra, com relação a este último e aos demais, que a criação do Sistema Municipal de Ensino mudou significativamente a estrutura, funcionamento e relações interinstitucionais do órgão, incluindo a compreensão que sociedade civil e sociedade política passaram a ter a seu respeito. Os dados evidenciam que a institucionalização do SME e a implementação da competência normativa, desvinculando-se do SEE, possibilitaram ao CME, e ao município de forma geral, garantir mais autonomia e mais voz nos espaços de discussão, além de poder formular e implementar suas próprias normas adequadas à realidade local, rompendo com a falta de autonomia muitas vezes imposta pela dependência junto ao CEE. Logo, a inexistência do SME configura-se como mais um entrave para a gestão da educação pública municipal.

Eu penso que o trabalho seria mais difícil, primeiro porque embora a gente tenha o discurso de se criar um sistema nacional articulado de ensino, compartilhando as dificuldades, compartilhando as possibilidades e etc., na prática isso não acontece. Na prática existe a Rede Municipal de Ensino, e existe a Rede Estadual de Ensino e existe a Rede Particular de Ensino. E uma vez que a política de financiamento da educação esteja pautada no número de matrículas na rede (Fundeb), essa é uma questão que as vezes dificulta a relação entre Rede Municipal e Rede Estadual. Então, uma vez que a Secretaria tivesse que submeter todos os seus projetos, todas as suas deliberações à Subsecretaria, Rede Estadual, e posteriormente que os processos seriam encaminhados para o Conselho Estadual, isso teria dificultado muito as relações, até mesmo essas questões de reconhecimento de escola, questão de autorização de funcionamento, no Conselho Estadual pela grande demanda que existe, pela grande quantidade de escolas que eles atendem, os processos são mais demorados. Então penso que a gestão da Secretaria seria menos eficaz caso tivesse que se submeter ao Sistema Estadual de Ensino, então o conselho colaborou para ampliar esse leque. (Entrevista SMED-E).

Luce e Farenzena (2008) atribuem à organização do SME como fundamental para prática da gestão democrática que, como princípio, não se restringe à gestão das escolas. O fazer cotidiano do conselho e a formação através da participação dos seus integrantes podem contribuir para ampliar as competências do colegiado resignificando positivamente sua relação seja com o governo seja com a sociedade civil. Pelo exposto na LDBEN nº 9.394/1996, aos municípios fica a *provocação* para criarem seus sistemas próprios.

A vivência conselhistas nos municípios em tela caminha, da mesma forma que na perspectiva nacional e estadual, para a construção histórica de outros enredos para a cultura participativa com a possibilidade concreta/legal do engajamento de mais sujeitos nos processos de discussão e decisão. Não se trata apenas, nos dizeres de Romão (1992), de

inventar a roda de novo, mas de buscar nas experiências bem ou mal sucedidas elementos e categorias para construção de uma nova práxis. Neste percurso,

Criar uma nova cultura não significa apenas fazer individualmente descobertas ‘originais’; significa também, e sobretudo, difundir criticamente verdades já descobertas, ‘socializá-las’ por assim dizer; transformá-las, portanto, em base de ações vitais, em elemento de coordenação e de ordem intelectual e moral. (GRAMSCI, 1978, p. 13). (Grifos do autor).

No processo de construção de uma nova cultura social, o Estado na concepção histórica sobrepõe-se à concepção cronológica dos governos e a sociedade civil em seus blocos, enquanto fomentadora tanto do Estado quanto do governo, emerge como campo de lutas seja para uma *revolução passiva* seja para movimentos contra-hegemônicos. Neste sentido, mesmo cooptados pela hegemonia dominante, os conselhos podem servir a partir da análise crítica do funcionamento destes para a tomada de consciência dos sujeitos (coletivos), numa perspectiva de mobilização popular, que possam requerer os aparelhos estatais enquanto espaços legítimos de atuação política. Ou seja, no próprio sistema de controle hegemônico encontram-se as possibilidades para construção de novas relações a partir do questionamento, do envolvimento e aprendizagens dos sujeitos.

Símbolo desta tese, temos a mobilização de conselheiros e outros agentes e instituições atuando como sujeitos coletivos na Conae/2010 em luta pela autonomia e pluralidade de CEEs e CMEs, defendendo como política de Estado:

g) Apoiar e garantir a criação e consolidação de conselhos estaduais e municipais, plurais e autônomos, com funções deliberativa, normativa e fiscalizadora, compostos, de forma paritária, por representantes dos/das trabalhadores/as da educação, pais, gestores/as, estudantes, tanto do setor público quanto do privado, bem como conselhos e órgãos de deliberação coletivos nas instituições educativas, com diretrizes comuns e articuladas quanto à natureza de suas atribuições, em consonância com a política nacional, respeitando as diversidades regionais. Fortalecer e consolidar os conselhos estaduais e municipais de educação, apoiando sua criação e funcionamento, com dotação orçamentária e autonomia financeira e de gestão garantidos por lei, com diretrizes comuns articuladas em consonância com a política nacional, explicitando a natureza e o objeto de suas competências. (CONAE, 2010, p. 26).

Com tais perspectivas, os desafios foram postos na Conferência, levantando como um dos principais movimentos para consolidação da gestão democrática da educação nacional, a importância do fortalecimento dos Conselhos de Educação nas três esferas administrativas com vistas à superação dos entraves que coincidem com os discutidos neste trabalho:

Para pensar a relação entre os sujeitos e as instâncias de participação, é preciso dar especial atenção aos CEE, CME e CNE. A organização dos **conselhos** necessita, pois: 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 seja 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. (CONAE, 2010, p. 45). (Grifos do autor).

Visto o contexto, emerge um movimento histórico de fortalecimento e valorização da atuação dos conselhos que, mesmo por todas as dificuldades apresentadas, se inserem mais no caminho das possibilidades do que na esteira dos entraves. Nos dizeres de Gramsci (2004a), “história é um contínuo fazer-se e, portanto, é essencialmente imprevisível” (p. 260).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Propomo-nos ao analisar e discutir os Conselhos Municipais de Educação através do estudo multicaso de Anicuns, Nazário, Santa Bárbara de Goiás e São Luís de Montes Belos, apresentar a realidade como ela se apresenta em tais cenários, buscando em sua historicidade e em seus movimentos as possibilidades que podem emergir desse aparelho de Estado enquanto realidade que se materializa também no presente e não apenas no devir. Possibilidades que se vinculam à democratização da gestão local para definição e acompanhamento das políticas educacionais com a participação paritária entre sociedade civil e sociedade política estabelecendo relações de debates, divergências e consensos no âmbito do Estado.

Para tanto, estruturamos o trabalho com a intenção de percebermos o objeto na sua dimensão global, na sua totalidade. Por isso construímos nos cenários nacional e estadual goiano sua história e marcos legais, buscando oferecer os subsídios necessários para a compreensão de como tais fenômenos se manifestam nas municipalidades, considerando a síntese apresentada de que a criação e implementação dos CMEs nos campos pesquisados se deram na perspectiva de desconcentração de programas e ações na relação governos federal/estadual para com os governos municipais. Assim, a criação dos colegiados deu-se por movimentos causados inicialmente pela LDBEN nº 9.394/1996, seguida pelo Fundef/1996-7 e pela Lei Estadual nº 13.609/2000 que condicionou, entre outras exigências, a partilha dos recursos do Salário-Educação aos municípios que tivessem CMEs em funcionamento, sendo em 2003 substituídos pelo CMACS do Fundef, via Lei Estadual nº 14.564/2003.

Reconstruir os cenários e analisá-los foi um significativo desafio, primeiro, ao requerer do pesquisador o distanciamento necessário do objeto e do local; segundo, por empreender as concepções teóricas que os produtos do levantamento de dados nos instigaram a buscar. Encontramos nesse percurso as contribuições de Gramsci (1978; 1991; 2004a; 2004b) para compreendermos os CMEs enquanto aparelhos do Estado moderno, mas que no jogo de disputas presentes na sociedade civil e na sociedade política, representam o campo de tensão entre interesses diversos. Os conselhos constituem-se, pois, em campos de debates, embates, divergências e consensos nos quais sociedade civil e sociedade política constroem suas potencialidades hegemônicas.

Todavia, emergem os CMEs no centro do seguinte antagonismo: ao passo que são legitimadores da hegemonia burguesa, consolidada pelas ações do governo, configuram-se

também como espaços plurais onde os grupos subalternos possam questionar essa dominação e construir caminhos contra-hegemônicos, a partir do conhecimento mais preciso da máquina estatal, o seu funcionamento, as disputas interiores e as novas correlações de poder. Ainda, consolidam-se como canais legitimados legalmente para a inserção das demandas populares na pauta das políticas públicas educacionais.

Para percebermos essas possibilidades, construímos no Capítulo 1 o cenário em que os CMEs se caracterizam enquanto conselhos gestores de políticas públicas que foram fortalecidos com a Constituição Federal de 1988 e o diploma legal subsequente. A reabertura do país depositou também nos Conselhos de Educação dos municípios a compreensão que a gestão democrática do ensino público passa pela gestão e controle social, daí o aumento considerável de suas competências, funções e estruturação, com vistas a ampliar a autonomia do colegiado em relação ao Poder Executivo, do qual os conselhos criados antes da CF de 1988 eram totalmente dependentes, condição ainda timidamente alterada.

Ampliou-se sobremaneira a dimensão do trabalho do CME, principalmente ao incluir as funções de controle social, deliberação, fiscalização e mobilização social. Com essa configuração, propunha-se a abertura efetiva desses canais para ingresso da sociedade civil na gestão das políticas públicas educacionais. Em tese, a proposta geral dos movimentos conselhistas foi a de criar nos municípios colegiados diferentes dos existentes na União e nos estados. Defendeu-se a criação de CMEs enquanto órgão de Estado, com condições políticas, materiais e humanas de participar e interferir na elaboração, acompanhamento e controle das políticas públicas como dever do Estado e não simplesmente como programas de governo.

Esses esforços foram retomados na Conae/2010 como marco importante para a consolidação dos CMEs e seu desenvolvimento interinstitucional, onde os movimentos provocados pelos conselheiros municipais de educação e várias instituições parceiras, conseguiram incluir importantes bandeiras no Documento Final do evento, na tentativa de inserir as pautas dos CMEs na discussão de políticas de Estado. Documento este que “concretiza o resultado de lutas históricas e de embates e debates democráticos, construídos pela sociedade civil organizada, pelos movimentos sociais e pelo governo na direção da garantia da educação como bem público e direito social” (CONAE, 2010, p. 11).

Mais de vinte anos se passaram de vigência da CF de 1988 e, principalmente após o PNE/2001 e seus programas implementadores como o Pró-Conselho, ampliou-se consideravelmente o número de municípios com CMEs criados em funcionamento: de 25% em 2004 para 43% em 2007, últimos dados divulgados pelo Sicme (BRASIL, 2004; 2008). Mas, o que as pesquisas em tela têm demonstrado, assim como neste trabalho, indicam

divergências entre o ideal trazido pela CF de 1988, o CME criado no município e o CME em funcionamento. As contradições se destacam ao verificarmos através das categorias da participação, da composição, da autonomia, da representatividade/legitimidade, das relações interinstitucionais, entre outras, indicando que a dependência para com o Poder Executivo ainda é um limite latente dos CMEs que se esperam órgãos de Estado.

Neste sentido, as realidades traçadas neste trabalho conduzem à constatação de que os quatro colegiados em tela ainda funcionam na perspectiva de órgãos de governo, concentrando sua ação para cumprimento de funções administrativas e atendimento ao contencioso educacional, muitas vezes restringindo-se ao papel de legitimadores das ações do Poder Executivo e executores da burocracia legal.

Fica no plano das intenções o proposto nas leis de criação dos colegiados quanto às funções deliberativas, consultivas, mobilizadoras e de controle social. Observamos, pois, que os colegiados não se apoderaram de fato de todas as competências explícitas em suas leis de criação, principalmente no tocante à participação na elaboração, acompanhamento e avaliação das políticas públicas implantadas pelos próprios municípios (que são sua razão essencial) ou mesmo das ações desenvolvidas via convênios com os governos federal e estadual.

Pensar a prática conselhistas pelo viés de órgão de Estado requer pensar tais aparelhos em sua totalidade e dimensões históricas, como espaços paritários entre representantes da sociedade política e sociedade civil, mas também problematizar a respeito dos limites da democracia representativa, pois os documentos empíricos apresentam a distância entre representantes e representados, entre os sujeitos e seus segmentos, como uma das dificuldades presentes na prática conselhistas, o que corrobora para a fragilidade de autonomia política do colegiado e seus atores. As dificuldades de diálogo entre o conselheiro e seu segmento de origem apresenta-se como um dos maiores entraves para a prática conselhistas, pois denota que a representatividade eletiva não tem sido suficiente para a democratização e transparência dos processos, bem como não tem cumprido o papel de encaminhar as demandas sociais para análises e deliberações colegiadas.

Esse contexto conduz à necessidade de reflexão para ampliação do sentido da mobilização social, a fim de que o processo de indicação legítima dos conselheiros passe a ser percebido de forma ampliada e contínua, pois apenas a delegação não encerra em si o caráter democrático. Preponderando a fragilidade representativa, os CMEs tendem à conservação da hegemonia dominante e a serem utilizados para silenciar, principalmente, os grupos populares e os trabalhadores educacionais.

O rescaldo da frágil representatividade materializa-se nos limites da participação dos conselheiros que ora se manifesta de forma tutelada pelos órgãos governamentais, ora de forma funcional e ora de forma restrita, limitando-se à aprovação dos encaminhamentos enviados pelo Executivo. Esse processo pode ser evidenciado ao observarmos tanto a realidade goiana em geral quanto nos municípios-campo como causa e consequência da baixa autonomia política e estrutural dos conselhos, que na maioria dos casos não dispõe ao menos de um espaço exclusivo para realizar seu expediente. Falar em autonomia financeira dos conselhos assinala-se como matéria distante, ainda mais ao considerarmos as amarras que ainda prendem os recursos das próprias Secretarias Municipais de Educação às Secretarias de Finanças dos municípios, mesmo com ordenamento legal determinando o contrário.

Desta seara de entraves, emerge o discurso tanto de conselheiros quanto de agentes do governo de esperar a capacitação vinda de fora, a formação adequada para ser conselheiro municipal de educação, isto é, uma supervalorização da capacitação *a priori* para que o colegiado tenha êxito em suas atribuições, numa visão de responsabilização individualista dos sujeitos em detrimento da construção do sujeito coletivo. Observando-se os discursos nas entrevistas e nas atas das reuniões, não aparece a compreensão ampliada de que a formação principal se faz na práxis cotidiana de ser conselheiro municipal de educação, ou seja, que as aprendizagens se dão e se multiplicam nas/com as vivências.

Outro fator que se vincula a tais considerações refere-se à queixa dos conselheiros entrevistados de acúmulo de indicações de um mesmo sujeito para participação em vários outros conselhos, que nas duas últimas décadas se multiplicaram por todas as pastas da estrutura governamental.

O município convive com o conflito da ampliação dos canais participativos em detrimento da restrição do número dos sujeitos participantes, pois, da forma que os gestores esperam, a demanda requerida de capacitação para ser conselheiro não tem se dado na proporção necessária para suprir as vagas existentes. Tal concepção de capacitação, no sentido *stricto sensu* de *tornar capaz*, inibe e restringe a abertura para que outros sujeitos se ingressem nos estamentos participativos e possam aprender e contribuir com a prática conselhistas, logo, de garantir na existência permanente do conselho, em seus movimentos constantes de avanços e recuos na busca por sua autonomia e identidade, a construção da formação histórica dos indivíduos. Nesta compreensão, a formação em exercício da função é muito importante, mas não resume em si a qualidade do trabalho dos conselheiros bem como trará poucos resultados se desenvolvida apenas em momentos pontuais e deslocada da realidade vivenciada nos municípios.

Não se trata de extremos ou mesmo de negligenciar a importância da formação, mas de compreender que as políticas formativas para os conselheiros também são significativas no sentido de munir os atores, tanto da esfera social quanto governamental, de conhecimentos teórico-práticos do funcionamento da máquina pública. Neste quadro, a formação oferecida pelo Pró-Conselho favoreceu à formação dos conselheiros em tela, conforme pudemos perceber nos CMEs de Anicuns e São Luís de Montes Belos.

Tal possibilidade pode ser comprovada ao considerarmos as trajetórias nos conselhos em tela, como o CME de Goiânia e apresentado mais especificamente o caso do CME de São Luís de Montes Belos que, com a implantação do Sistema Municipal de Ensino em 2005, agregou a seus conselheiros uma experiência não só normativa, mas também de acompanhamento, controle e embates com o poder governamental, contribuindo para que a vivência participativa se desse de forma mais consolidada àquela época.

A experiência ao instituir o SME constituiu-se um exemplo histórico de que a melhoria dos processos participativos se dá na ação e reflexão dos sujeitos, e é neste exercício de práxis contínua que se abrem novas possibilidades de aprendizagem. Em contraponto, a opção dos municípios pela não criação do SME configura-se como um limite que reflete diretamente na atuação do CME, pois fragmenta as funções que o órgão poderia realizar, como a normativa e a deliberativa, conforme as prerrogativas da CF de 1988 e da LDBEN nº 9.394/1996.

Na esteira das possibilidades, de forma geral, a criação e funcionamento do CME no município, mesmo que ainda atuando como órgão tutelado, representa um canal de abertura para a participação social e construção de disputas e consensos entre os representantes da sociedade civil e do governo. Assim, em tese, os conselhos podem significar a abertura dos espaços de participação social através dos quais a sociedade civil venha se apoderar para construção e atuação no jogo de disputas hegemônicas, principalmente ao considerarmos a inclusão dos trabalhadores educacionais, dos beneficiários dos serviços educacionais e dos movimentos sociais como uma oportunidade para formação de intelectualidades coletivas de massa. Percebemos, então, que as políticas de desconcentração, mesmo quando induzem possibilidades participativas com perfil ressignificado, de qualquer forma alteram os cenários locais, viabilizando mesmo que no plano restrito da lei, a existência de CME no município.

Com esta perspectiva, percebemos que mesmo a participação dos conselheiros se dando com tais características, representam novos olhares sobre a atuação do poder estatal na gestão das políticas públicas, representando movimentos históricos para o desvelamento de

contradições e de posições que marcam o próprio Estado, e destes movimentos surgem as possibilidades de construção de novos sujeitos coletivos, de homens históricos. Mesmo com uma participação restrita, funcional e/ou tutelada, os sujeitos, em tese, estão aprendendo, estão vivenciando uma maior divulgação das ações governamentais e compreendendo o funcionamento da RME ou do SME em sua totalidade, com suas implicações, limites e perspectivas.

Também surge como dado importante o perfil dos secretários municipais de educação abarcados por esta pesquisa que transitam como figuras do governo e como figuras democratizantes das relações políticas e estruturais ao defenderem a criação e funcionamento dos conselhos como espaços plurais que, em contrapartida, podem contribuir para ampliação da autonomia da própria Secretaria de Educação. O que o perfil dos sujeitos entrevistados nos apresenta é que a militância em organismos como a Undime, a Uncme, conselhos escolares e CACS, propiciou a ampliação da visão de gestão dos secretários municipais de educação, colaborando para com o fortalecimento das práticas democráticas e, mais especificamente, com os Conselhos Municipais de Educação.

Todavia, a atuação dos próprios secretários municipais de educação se mostra muitas vezes limitada nos embates e na construção dos consensos junto aos prefeitos e a seus pares, pois nem sempre as intenções e discursos foram concretizados em ações efetivas como a estruturação material e autonomia dos conselhos. Além disso, ao nos atentar sobre os dados apontados pelo Sicme, perceberemos que tal perfil dos secretários não é uma *regra nacional*, mas exceções que vez ou outra se destacam nas localidades.

Dialogar com as realidades conselhistas construídas e vividas em Anicuns, Nazário, Santa Bárbara de Goiás e São Luís de Montes Belos propiciou-nos construir uma relativa paciência histórica. Os movimentos empreendidos nas municipalidades, mesmo que dirigidos inicialmente por intenções puramente governamentais, com as marcas de descontinuidades e continuidades que têm caracterizado as políticas públicas educacionais em nosso país com seus processos patrimonialistas de concentração/desconcentração, configuram-se também estágios necessários para a construção de consciências coletivas que possam integrar os discursos democratizantes com práticas efetivas de participação e envolvimento da sociedade civil e sociedade política na construção de políticas de Estado.

Encontramos, pois, na militância dos sujeitos (entendidos agora como instituição coletiva) a maior possibilidade para fortalecimento e consolidação dos Conselhos Municipais de Educação e sua luta constante por autonomia para poder intervir, seja na relação com o governo seja na relação com os diversos grupos que compõem a contrastante sociedade civil

capitalista, e participar da construção de políticas públicas educacionais com qualidade social que os municípios têm constitucionalmente direito.

Quanto à relação do conselho com a melhoria da qualidade do ensino público pela gestão democrática, por sua brevidade histórica e ainda por sua atuação limitada, faltam instrumentos que indexem a atuação do colegiado com a melhoria direta dos processos de ensino e de aprendizagem, ou seja, que as ações desenvolvidas pelos conselhos impactem diretamente de forma positiva o desempenho educacional dos alunos. Mas a médio e longo prazo, a atuação do CME trazendo melhorias na gestão da RME ou SME, pode viabilizar avanços nas relações entre Secretaria, escolas e profissionais da educação, possibilitando como produto final aulas melhores e mais condições de desenvolvimento educacional de qualidade social.

REFERÊNCIAS

ANDRÉ, M. E. D. A. de. *Estudo de caso em pesquisa e avaliação educacional*. 3. ed. – Brasília: Líber Livro Editora, 2008. (Série Pesquisa, v. 13).

ANICUNS (Município). Conselho Municipal de Educação. *Livro de Atas de Reuniões nº 01 do Conselho Municipal de Educação*. Anicuns, GO: CME, 1997a. 50 p.

_____. Conselho Municipal de Educação. *Livro de Atas de Reuniões nº 02 do Conselho Municipal de Educação*. Anicuns, GO: CME, 2009. 100 p.

_____. Prefeitura Municipal. *Lei nº 1.426, de 01 de julho de 1997*. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação e do respectivo fundo municipal. Anicuns, GO: 1997b.

_____. Prefeitura Municipal. *Lei nº 1.609, de 10 de maio de 2001*. Cria o Conselho Municipal de Educação, na forma que especifica, revoga a lei municipal nº 1.426/1997 e dá outras providências. Anicuns, GO: 2001.

_____. Prefeitura Municipal. *Lei nº 1.811, de 08 de abril de 2010*. Institui o Sistema Municipal de Ensino do Município de Anicuns, e dá outras providências. Anicuns, GO: 2010.

_____. Prefeitura Municipal. *Lei Orgânica do Município de Anicuns, de 15 de junho de 2000*. Anicuns, GO: 2000. Disponível em: <<http://camaramunicipaldeanicuns.go.gov.br>>. Acesso em: jan. 2010.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO (ANPAE). *Simpósios Brasileiros de Política e Administração da Educação*. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/website/eventos/simposios-brasileiros>>. Acesso em: set. 2010.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO (ANPED). *Reuniões anuais da Anped*. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/inicio.htm>>. Acesso em: jan. 2011.

AZEVEDO, J. C. de. Estado, planejamento e democratização da educação. In: SOUZA, D. B. de; FARIA, L. C. M. de (Orgs.). *Desafios da educação municipal*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 88-106.

AZEVEDO, J. M. L. de. *A educação como política pública*. 3. ed. – Campinas, SP: Autores Associados, 2004. (Polêmicas do nosso tempo; v.56).

_____. Programas federais para a gestão da educação básica: continuidade e rupturas. *RBPAE*, Porto Alegre: Anpae, v.25, n.2, p. 211-231, mai./ago. 2009.

BALZANO, S.; ZANCHET, V. Organização dos Conselhos Municipais de Educação. In: *Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho*: guia de consulta. Brasília, DF: MEC/SEB, 2004. p. 14-37.

BIBLIOTECA DIGITAL BRASILEIRA DE TESES E DISSERTAÇÕES (BDTD). *Início*: procura básica. Ministério de Ciência e Tecnologia. Disponível em: <<http://bdttd.ibict.br/>>. Acesso em: fev. 2011.

BOBBIO, N. *Estado, governo e sociedade: por uma teoria geral da política*. 14. ed. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. (Col. Pensamento Crítico, 69).

BORDENAVE, J. E. D. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense, 1983. (Primeiros Passos, v.95).

BORDIGNON, G. *Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano*. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009. (Educação Cidadã; 3).

_____. Natureza dos Conselhos de Educação. In: *Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho: guia de consulta*. Brasília, DF: MEC/SEB, 2004. p. 39-60.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: mar. 2009.

_____. *Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Institui o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10172.htm>. Acesso em: set. 2009.

_____. *Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: mar. 2009.

_____. *Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971*. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5692.htm>. Acesso em: mar. 2009.

_____. *Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995*. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9131.htm>>. Acesso em: mar. 2009.

_____. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em mar. 2009.

_____. *Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. 1996b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm>. Acesso em: mar. 2009.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho: perfil dos conselhos municipais de educação 2004*. Elaboração Rita de Cássia Coelho e Mauricio Rodrigues Araújo. Brasília, DF: MEC/SEB, 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação – Pradime*. Cadernos de textos 1. – Brasília, DF: MEC/SEB, 2006a.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho*: perfil dos conselhos municipais de educação 2005. Brasília, DF: MEC/SEB, 2006b.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho*: perfil dos conselhos municipais de educação 2006. Elaboração Genuíno Bordignon e Mauricio Rodrigues Araújo. 2. ed. Brasília, DF: MEC/SEB, 2007b.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho*: perfil dos conselhos municipais de educação 2007. Elaboração Genuíno Bordignon e Álvaro de Pádua Pereira. Brasília, DF: MEC/SEB, 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/livro_final_proconselho07.pdf>. Acesso em: set. 2009.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho*: caderno de referência. Brasília, DF: MEC/SEB, 2004b.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Relatório Pró-Conselho*: Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. Brasília, DF: MEC/SEB/CAFISE, 2005.

BUZAIN, R. S. *A municipalização e a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino de Goiátuba – GO (1997-2004): avanços e retrocessos do processo de democratização da educação básica*. 2009. 178f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação/Faculdade de Educação/UFG, Goiânia, GO, 2009.

CALDERÓN, A. I. Conselhos municipais: representação, cooptação e modernização da política patrimonialista. In: SOUZA, D. B. de (Org.). *Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008. p. 167-189.

CASASSUS, J. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, n. 74, p. 11-19, ago. 1990.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE). *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias*; Documento Final. Brasília, DF: MEC/CONAE, 2010.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). *Portal de Periódicos*. Ministério da Educação. Disponível em: <<http://periodicos.capes.gov.br/portugues/index.jsp>>. Acessos em: jul. 2010; fev. 2011.

COUTINHO, C. N. O Estado brasileiro: gênese, crise, alternativas. In: LIMA, J. C. F.; NEVES, L. M. W. (Orgs.). *Fundamentos da educação escolar no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz/EPSJV, 2006. p. 173-200.

COUTINHO, N. A. *Guia turístico, histórico e cultural do Estado de Goiás*. Ano 2, 2. ed. – Goiânia, GO: Artes Gráficas & Publicidade Coutinho e Aguiar Ltda, ago./2011.

CUNHA, L. A. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. 6. ed. – São Paulo: Cortez; Niterói, RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 2009.

CURY, C. R. J. Funções próprias de um conselho de educação. In: *Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho*: guia de consulta. Brasília, DF: MEC/SEB, 2004. p. 38-43.

_____. Os Conselhos de Educação e a Gestão dos Sistemas. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. Â. da S. (Orgs.). *Gestão da Educação*: impasses, perspectivas e compromissos. 5. ed. – São Paulo: Cortez, 2006. p. 43-60.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.

DANIEL, C. Conselhos, esfera pública e co-gestão [Entrevista]. In: CARVALHO, M. do C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Orgs.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 123-133. (Publicações Pólis, 37).

DOURADO, L. F. *Gestão da educação escolar*. Brasília, DF: MEC/SEB/UNB, 2006. (Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação. Profuncionário; 6).

_____. Gestão democrática da escola: movimentos, tensões e desafios. In: SILVA, A. M.; AGUIAR, M. Â. da S. (Orgs.). *Retrato da Escola no Brasil*. Brasília, DF: CNTE, 2004.

_____. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. *Educação & Sociedade*. Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 234-252, set. 2002.

FONTES, V. A sociedade civil no Brasil contemporâneo: lutas sociais e luta teórica na década de 1980. In: LIMA, J. C. F.; NEVES, L. M. W. (Orgs.). *Fundamentos da educação escolar no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz/EPISJV, 2006. p. 201-239.

GOHN, M. da G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Questões da nossa época, v.84).

_____. Conselhos municipais de acompanhamento e controle social em Educação: participação, cidadania e descentralização? In: SOUZA, D. B. de (Org.). *Conselhos municipais e controle social da educação*: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008. p. 97-113.

_____. *Movimentos sociais e educação*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009. (Questões da nossa época, v. 5).

GOIÂNIA (Município). Prefeitura Municipal. *Decreto nº 873, de 21 de março de 2003*. Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação. Goiânia, GO: 2003.

_____. Prefeitura Municipal. *Lei nº 7.771, de 29 de dezembro de 1997*. Cria o Conselho Municipal de Goiânia. Goiânia, GO: 1997.

_____. Prefeitura Municipal. *Lei nº 7.856, de 21 de dezembro de 1998*. Introduz alterações na Lei nº 7.771, de 29 de dezembro de 1997. Goiânia, GO: 1998.

_____. Prefeitura Municipal. *Lei nº 8.543, de 05 de julho de 2007*. Autoriza a abertura de créditos adicionais de natureza especial. Goiânia, GO: 2007.

_____. Prefeitura Municipal. *Lei Orgânica do Município de Goiânia*: 1990. Texto revisado e atualizado até a Emenda à Lei Orgânica n.º 042, de 17 de junho de 2009 [DOM N.º 4.649 de 08-07-2009]. 5. ed. consolidada e atualizada. Goiânia, GO: Câmara Municipal, 2009.

GOIÁS (Estado). *Lei Complementar nº 26, de 28 de novembro de 1998*. Estabelece as diretrizes e bases do Sistema Educativo do Estado de Goiás. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/pagina_leis.php?id=7070>. Acesso em: set. 2010.

_____. *Lei nº 13.609, de 19 de abril de 2000*. Dispõe sobre a redistribuição da quota estadual do Salário-Educação entre o Estado e os municípios. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/pagina_leis.php?id=2521>. Acesso em: set. 2010.

_____. *Lei Ordinária nº 14.564, de 20 de outubro de 2003*. Dispõe sobre a redistribuição da quota estadual do Salário-Educação entre os Municípios goianos. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2003/lei_14564.htm>. Acesso em: set. 2010.

_____. Secretaria de Estado da Educação. *Plano Estadual de Educação 2008 – 2017*. Goiânia, GO:SEE, 2008.

GOMES, E. G. M. *Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições*. 2003. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

GRAMSCI, A. *Concepção dialética da história*. [Trad. Carlos Nelson Coutinho]. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira S.A., 1978.

_____. *Escritos políticos: 1910-1920*. [Ed. Carlos Nelson Coutinho]. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira S.A., 2004a. (v. 1).

_____. *Escritos políticos: 1921-1926*. [Ed. Carlos Nelson Coutinho]. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira S.A., 2004b. (v. 2).

_____. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. [Trad. Luiz Mário Gazzaneo]. 8.ed. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira S.A., 1991.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). Políticas sociais: novos desafios, novos paradigmas. In: NORONHA, R. de et al (Orgs.). *Conselhos Municipais e Políticas Sociais*. Rio de Janeiro: IBAM/IPEA, 1997, p. 26-37.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Consulta aos municípios*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acessos em: jan. 2009; nov. 2010; abr. 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *Sistema de Consulta a Matrícula do Censo Escolar - 1997/2010*.

Ministério da Educação. Disponível em:

<<http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/matricula/default.asp>>. Acessos em: set. 2008; mar. 2009; ago. 2010; abr. 2011.

JACOBI, P. R. Participação, cidadania e descentralização: alcances e limites da engenharia institucional. In: SOUZA, D. B. de (Org.). *Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008. p. 115-130.

LEHER, R. O Conselho Nacional de Educação no contexto neoliberal: participação e consenso fabricado. In: SCHEINVAR, E.; ALGEBAIL, E. (Orgs.). *Conselhos participativos e escola*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 25-39.

LIMA, A. B. de. *Conselhos Municipais na educação: perspectivas de democratização da política educacional municipal*. 2001. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.

_____. Estado, educação e controle social: introduzindo o tema. In: LIMA, A. B. de (Org.). *Estado e controle social no Brasil*. Uberlândia, MG: Composer/Fapemig; GPEDE, 2009. p. 17-36.

LOUREIRO, W. N. *O aspecto educativo da prática política*. Goiânia, GO: Cegraf/UFG, 1988.

LOUREIRO, W. N.; NASCIMENTO, J. B. do. Autonomia na gestão de recursos: uma experiência pioneira no país. *Retratos da Escola*. Brasília, DF, v. 3, n. 4, p. 39-49, jan./jun. 2009.

LUCE, M. B.; FARENZENA, N. Conselhos Municipais de Educação, descentralização e gestão democrática: discutindo interseções. In: SOUZA, D. B. de (Org.). *Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008. p. 75-96.

LÜCHMANN, L.H.H. *O desenho institucional dos conselhos gestores*. [s/d]. Disponível em: <www.npms.ufsc.br/lpublic/Artigo%204.doc>. Acesso em: jan. 2010.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. E. A. *Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986. (Col. Temas básicos de educação e ensino).

MENDONÇA, E. F. *A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira*. 2000. 232p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Campinas, Campinas, SP, 2000.

NAZÁRIO (Município). Conselho Municipal de Educação. *Livro de Atas de Reuniões nº 01 do Conselho Municipal de Educação*. Nazário, GO: CME, 2009a. 100 p.

_____. Prefeitura Municipal. *Decreto nº 07, de 15 de março de 2001*. Nomeia membros do Conselho Municipal de Educação. Nazário, GO: 2001a.

_____. Prefeitura Municipal. *Decreto nº 145, de 04 de setembro de 2009*. Nomeia membros do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. Nazário, GO: 2009b.

NAZÁRIO (Município). Prefeitura Municipal. *Lei nº 001, de 12 de março de 2001*. Cria o Conselho Municipal de Educação do Município de Nazário e dá outras providências. Nazário, GO: 2001b.

_____. Secretaria Municipal de Educação. *Plano Municipal de Educação: PME*. Nazário, GO: SMED, 2003.

OLIVEIRA, C. de et al. *Conselhos Municipais de Educação: um estudo na Região Metropolitana de Campinas*. Campinas, SP: Alínea, 2006.

OLIVEIRA, C. A. de. *Sistema Municipal de Ensino de Aparecida de Goiânia/GO: processo de criação, organização, institucionalização e gestão*. 2006. 111f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação/Faculdade de Educação/UFG, Goiânia, GO, 2006.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAZ, R. Os conselhos como forma de gestão das políticas públicas. In: SCHEINVAR, E.; ALGEBAIL, E. (Orgs.). *Conselhos participativos e escola*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 19-24.

PERONI, V. M. V. Conselhos municipais em tempos de redefinição do conceito democracia. In: SOUZA, D. B. de (Org.). *Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008. p. 191-209.

PESSOA, G. P. *Entrevista via formulário*. Assessor do Conselho Municipal de Goiânia. Entrevista concedida a Edson Ferreira Alves em 21 de abril de 2011. Goiânia, GO: 2011.

POLETO, I. *Papel do Conselho Municipal de Educação na ação do Município*. 1982. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 1982.

RIBEIRO, W. *Municipalização: os Conselhos Municipais de Educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

ROMÃO, J. E. *Poder local e educação*. São Paulo: Cortez, 1992.

SANTA BÁRBARA DE GOIÁS (Município). Conselho Municipal de Educação. *Livro de Atas de Reuniões nº 01 do Conselho Municipal de Educação*. Santa Bárbara de Goiás, GO: CME, 2008. 100 p.

_____. Prefeitura Municipal. *Lei nº 436, de 09 de outubro de 1997*. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação. Santa Bárbara de Goiás, GO: 1997.

_____. Prefeitura Municipal. *Lei nº 654, de 23 de fevereiro de 2010*. Reformula o Conselho Municipal de Educação de Santa Bárbara de Goiás – GO e dá outras providências. Santa Bárbara de Goiás, GO: 2010.

SANTIAGO, S. H. M.; LIMA, A. B. de. Reforma do Estado e controle avaliativo. In: LIMA, A. B. de (Org.). *Estado e controle social no Brasil*. Uberlândia, MG: Comoser; Fapemig; GPEDE, 2009. p. 37-57.

SÃO LUÍS DE MONTES BELOS (Município). Conselho Municipal de Educação. *Livro de Atas de Reuniões nº 01 do Conselho Municipal de Educação*. São Luís de Montes Belos, GO: CME, 1997a. 100 p.

_____. Conselho Municipal de Educação. *Livro de Atas de Reuniões nº 02 do Conselho Municipal de Educação*. São Luís de Montes Belos, GO: CME, 2010a. 100 p.

_____. Conselho Municipal de Educação. *Ofício nº 021/2009, em 20 de maio de 2009 à presidência da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação/Seção Goiás*. São Luís de Montes Belos, GO: CME, 2009a.

_____. Conselho Municipal de Educação. *Regimento Interno, de 30 de novembro de 2005*. São Luís de Montes Belos, GO: CME, 2005a.

_____. Prefeitura Municipal. *Decreto nº 044, de 20 de junho de 2001*. Cria o Conselho Municipal de Educação, de Acompanhamento Social do Programa de Renda Mínima – Bolsa Escola. São Luís de Montes Belos, GO: 2001a.

_____. Prefeitura Municipal. *Decreto nº 318, de 21 de maio de 2010*. Homologa a indicação, nomeia e dá posse aos membros do Conselho Municipal de Educação de São Luís de Montes Belos e dá outras providências. São Luís de Montes Belos, GO: 2010b.

_____. Prefeitura Municipal. *Decreto nº 511, de 30 de novembro de 2005*. Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação. São Luís de Montes Belos, GO: 2005b.

_____. Prefeitura Municipal. *Decreto nº 534, de 28 de setembro de 2009*. Prorroga o mandato de membros do Conselho Municipal de Educação de São Luís de Montes Belos e dá outras providências. São Luís de Montes Belos, GO: 2009b.

_____. Prefeitura Municipal. *Lei nº 1.249, de 19 de junho de 1997*. Dispõe sobre a instituição do Conselho Municipal de Educação – CME e dá outras providências. São Luís de Montes Belos, GO: 1997b.

_____. Prefeitura Municipal. *Lei nº 1.451, de 06 de setembro de 2001*. Dispõe sobre alteração da Lei nº 1.249, de 19/06/1997 do Conselho Municipal de Educação – CME e dá outras providências. São Luís de Montes Belos, GO: 2001b.

_____. Prefeitura Municipal. *Lei nº 1.564, de 06 de junho de 2005*. Dispõe sobre a instituição do Sistema Municipal de Ensino de São Luís de Montes Belos e estabelece normas gerais para a sua adequada implantação. São Luís de Montes Belos, GO: 2005c.

_____. Prefeitura Municipal. *Lei nº 1.573, de 21 de setembro de 2005*. Cria o Conselho Municipal de Educação de São Luís de Montes Belos e dá outras providências. São Luís de Montes Belos, GO: 2005d.

_____. Prefeitura Municipal. *Lei nº 1.591, de 21 de dezembro de 2005*. Emenda a Lei nº 1.573/2005, que versa sobre o Conselho Municipal de Educação, e dá outras providências. São Luís de Montes Belos, GO: 2005e.

_____. Prefeitura Municipal. *Lei nº 1.746, de 17 de setembro de 2008*. Dispõe sobre o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. São Luís de Montes Belos, GO: 2008a.

SÃO LUÍS DE MONTES BELOS (Município). Prefeitura Municipal. *Lei nº 1.830, de 17 de março de 2010*. Altera dispositivos da Lei Municipal nº 1.573, de 21/09/2005, que cria o Conselho Municipal de Educação de São Luís de Montes Belos, alterada pela Lei nº 1.591, de 21/12/2005, e dá outras providências. São Luís de Montes Belos, GO: 2010c.

_____. Prefeitura Municipal. *Lei Orgânica do Município de São Luís de Montes Belo -GO, de 04 de abril de 1990*. São Luís de Montes Belos, GO: 1990.

_____. Secretaria Municipal de Educação. *Plano Municipal de Educação*. São Luís de Montes Belos, GO: SME, 2008b.

SAUER, A. H. Conselhos com participação social no processo de democratização do Estado. *Revista Educação Municipal – UNDIME*. Brasília, DF, ano 14, nº 5, p. 79-98, ago. 2002.

SCIENTIFIC ELECTRONIC LIBRARY ONLINE (SCIELO). *Pesquisa artigos*. Disponível em: < <http://www.scielo.org/php/index.php>>. Acessos em: jan. 2009; jan. 2010; fev. 2011.

SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DE GOIÁS (SEFAZ). *Dados estatísticos e econômicos do estado de Goiás*. Disponível em: < <http://www.sefaz.go.gov.br/>>. Acesso em: fev. 2011.

SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO E PLANEJAMENTO DE GOIÁS (SEGPLAN). Superintendência de Estatísticas, Pesquisa e Informações Socioeconômicas do Estado de Goiás – Sepin. *Pesquisas anuais*. Disponível em: <<http://www.seplan.go.gov.br/sepin/>>. Acessos em: jan. 2010; jan. 2011.

SILVA, A. F.; OLIVEIRA, J. F.; LOUREIRO, W. N. (Orgs.). *A qualidade da educação básica municipal: sistemas e escolas em Goiás*. São Paulo: Xamã, 2009.

SILVA, F. B.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília, DF: IPEA, 2005. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2009/Livro_Questao_Social.pdf. Acesso em: abr. 2009.

SILVA, I. de F. *A educação municipal em Mineiros: municipalização, expansão da oferta e desafios da gestão democrática e da qualidade do ensino*. 2008. 118f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação/Faculdade de Educação/UFG, Goiânia, GO, 2006.

SOUZA, D. B. de; VASCONCELOS, M. C. C. Os Conselhos Municipais de Educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996-2002). *Ensaio: aval. pol. públ. educ.* Rio de Janeiro, v.14, nº 50, p. 39-56, jan./mar. 2006.

SOUZA, D. B. de (Org.). *Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

TEIXEIRA, E. C. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, M. do C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Orgs.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 99-119. (Publicações Pólis, 37).

TEIXEIRA, L. H. G. Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino. *Cadernos de Pesquisa*. Brasília, DF, v.34, n.123, p. 691-708, set./dez. 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS (TCM). *Aplicação de Impostos e Transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Mínimo 25%) Exercício 2009*. TCM-SICOM em 13/07/10. Disponível em: <http://www.tcm.go.gov.br/site/arquivosTCM/indices/educacao_geral_2009.pdf>. Acesso em: out. 2010.

TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. 1. ed. – 19. reimpr. – São Paulo: Atlas, 2010.

UNIÃO NACIONAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (UNCME). *Página principal*. Disponível em: <<http://www.uncme.org.br>>. Acesso em: mar. 2009.

UNIÃO NACIONAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO/SEÇÃO GOIÁS (UNCME/GOIÁS). *Estatuto, de 23 de junho de 2007*. Goiânia, GO: Uncme/Goiás, 2007.

WERLE, F. O. C. CME como política estruturadora do campo da educação no município. In: SOUZA, D. B. de (Org.). *Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008. p. 211-231.

WERLE, F.O.C. Conselhos Municipais de Educação: estudo genético-histórico. *Cadernos de Pesquisa*. Brasília, n.103, p. 123-135, mar. 1998.

ENTREVISTAS

CME-A. Representante dos diretores das escolas municipais. Entrevista concedida a Edson Ferreira Alves em 09 de abril de 2010.

CME-B. Representante da Secretaria Municipal de Educação. Entrevista concedida a Edson Ferreira Alves em 08 de abril de 2010.

CME-C. Representante dos professores municipais. Entrevista concedida a Edson Ferreira Alves em 08 de abril de 2010.

CME-D. Representante da Secretaria Municipal de Educação. Entrevista concedida a Edson Ferreira Alves em 07 de abril de 2010.

SMED-A. Entrevista concedida a Edson Ferreira Alves em 09 de abril de 2010.

SMED-B. Entrevista concedida a Edson Ferreira Alves em 08 de abril de 2010.

SMED-C. Entrevista concedida a Edson Ferreira Alves em 08 de abril de 2010.

SMED-D. Entrevista concedida a Edson Ferreira Alves em 07 de abril de 2010.

SMED-E. Entrevista concedida a Edson Ferreira Alves em 07 de abril de 2010.

APÊNDICES

APÊNDICE 1 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)	191
APÊNDICE 2 – Termo de Anuência para realização da pesquisa na instituição.....	192
APÊNDICE 3 – Questionário 1: Cadastro do CME	193
APÊNDICE 4 – Questionário 2: Perfil do município, educação e CME	194
APÊNDICE 5 – Roteiro de entrevista: secretário municipal de educação	202
APÊNDICE 6 – Roteiro de entrevista: presidente do CME	204
APÊNDICE 7 – Quadro de revisão bibliográfica	206



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) para participar, como voluntário(a), de uma pesquisa. Meu nome é **EDSON FERREIRA ALVES**, RG n. *****, CPF *****, mestrando em Educação pela Universidade Federal de Goiás; sou o **pesquisador responsável** e minha área de atuação é **EDUCAÇÃO**. Após receber os esclarecimentos e as informações a seguir, no caso de aceitar fazer parte do estudo, assine ao final deste documento, que está em duas vias. Uma delas é sua e a outra é do pesquisador responsável. Em caso de recusa, você não será penalizado(a) de forma alguma. Em caso de **dúvida sobre a pesquisa**, você poderá entrar em contato pelos telefones: **(**) *****/(**) *******. Em casos de **dúvidas sobre os seus direitos** como participante nesta pesquisa, você poderá entrar em contato com o **Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Goiás**, nos telefones: **(62) 3521-1075 ou 3521-1076**.

INFORMAÇÕES IMPORTANTES SOBRE A PESQUISA

A pesquisa intitulada **Conselhos Municipais de Educação em Goiás: historicidade, movimentos e possibilidades** tem por objetivo conhecer o processo histórico de constituição, composição, atribuições e condições de funcionamento de Conselhos Municipais de Educação (CME) das cidades de Anicuns, Nazário, Santa Bárbara de Goiás e São Luís de Montes Belos, localizadas na Microrregião de Anicuns. Estas cidades foram selecionadas pelo fato de possuírem o maior número de matrículas nas respectivas Redes Municipais de Ensino.

Atualmente vários municípios estão criando seus CME e não existem pesquisas em Goiás que demonstrem como estes órgãos estão influenciando na gestão das políticas educacionais locais. Por isso é tão importante a sua participação nesta pesquisa. O recorte temporal abrange o período de 2000 a 2010 e o produto final da pesquisa será a dissertação de Mestrado em Educação, na linha de Estado e Políticas Educacionais.

As informações colhidas nas entrevistas serão resguardadas de integral confidencialidade, assegurando o sigilo de identificação pessoal dos sujeitos participantes. Você também possui o direito de não participar sem qualquer ônus. Em caso de despesas oriundas de locomoção, hospedagem e alimentação dos sujeitos, serão ressarcidas no ato da entrevista pelo pesquisador responsável. A qualquer momento da pesquisa você poderá interromper sua participação e terá direito legal de pleitear indenização em caso de danos decorrentes de sua colaboração no processo, advindos de quaisquer usos indevidos pelo pesquisador responsável dos subprodutos ou mesmo do produto final do trabalho.

Assinatura do pesquisador: _____

CONSENTIMENTO DA PARTICIPAÇÃO DA PESSOA COMO SUJEITO DA PESQUISA

Eu, _____, RG n.º _____, órgão expedidor _____, abaixo assinado, concordo em colaborar com a pesquisa **Conselhos Municipais de Educação em Goiás: historicidade, movimentos e possibilidades**, como sujeito participante. Fui devidamente informado(a) e esclarecido(a) pelo pesquisador **Edson Ferreira Alves** sobre a pesquisa, os procedimentos nela envolvidos, assim como os possíveis riscos e benefícios decorrentes de minha participação. Foi-me garantido que posso retirar meu consentimento sem que isto leve a qualquer penalidade.

Local e data: _____

Assinatura do sujeito participante: _____



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA



ANUÊNCIA PARA REALIZAÇÃO DA PESQUISA NA INSTITUIÇÃO
--

Eu, _____,
portador do RG _____, órgão expedidor _____, abaixo assinado, no
exercício do cargo de **Presidente do Conselho Municipal de Educação de**
_____, no uso de minhas atribuições legais,
AUTORIZO o pesquisador **Edson Ferreira Alves**, portado do RG _____, a
desenvolver a pesquisa **Conselhos Municipais de Educação em Goiás: historicidade,
movimentos e possibilidades** neste órgão, via coleta de dados, documentos legais e outros
documentos e informações que forem necessários, objetivando a produção da dissertação do
curso de Mestrado em Educação/UFG. Fui devidamente informado(a) pelo pesquisador
responsável sobre os procedimentos, fins, benefícios e cuidados éticos em relação à pesquisa,
conforme projeto apresentado a este órgão.

Local e data: _____

Assinatura: _____

PESQUISA: CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO EM GOIÁS: historicidade, movimentos e possibilidades

MESTRANDO: Edson Ferreira Alves

ORIENTADORA: Prof^ª Dr^ª Miriam Fábria Alves

QUESTIONÁRIO 1. CADASTRO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Município		Criação do CME	
Endereço			
e-mail		Telefone	
Contato		Função	
e-mail		Telefone	
Abrangência do CME: Nº CMEI: [] Nº esc. municipais: [] Nº esc. privadas: []			
Gestores na época de criação do CME:			
Prefeito Municipal		Partido	
Secr. Mul. Educação		Telefone	
Presidente do CME		Telefone	
Gestores na alteração na Lei de criação do CME:			
Prefeito Municipal		Partido	
Secr. Mul. Educação		Telefone	
Presidente do CME		Telefone	
Gestores Atuais			
Prefeito Municipal		Partido	
Secr. Mul. Educação		Telefone	
Presidente do CME		Telefone	
Mês / Ano de eleição para o colegiado			
Eleição / troca de conselheiros: () parcial: _____ () total			
Documentos Anexos:			
Obs.:			

PESQUISA: CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO EM GOIÁS: historicidade, movimentos e possibilidades

MESTRANDO: Edson Ferreira Alves ORIENTADORA: Profª Drª Miriam Fábila Alves

QUESTIONÁRIO 2. PERFIL DO MUNICÍPIO, EDUCAÇÃO E CME

MUNICÍPIO: _____

1. ASPECTOS GEOGRÁFICOS, HISTÓRICOS, ECONÔMICOS E POLÍTICOS

1.1. DATA DE FUNDAÇÃO: _____

1.2. Nº DE HABITANTES: _____

1.3. ÁREA (M²): _____

1.4. PRINCIPAIS ATIVIDADES ECONÔMICAS: _____

1.5. PIB: _____ 1.6. IDH: _____

1.7. PREFEITO ATUAL: _____

1.8. PARTIDO POLÍTICO: _____

1.9. HISTÓRIA DE CRIAÇÃO DO MUNICÍPIO: _____

2. EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO

2.1. SECR.(A) MUL. EDUCAÇÃO ATUAL: _____

2.2. Nº DE UNIDADES E MATRÍCULAS (CENSO ESCOLAR 2010):

CATEGORIA 1	MUL.	EST.	PRIV.	TOTAL
Nº CMEIS / E.I. (Creche + Pré-Escola)				
Nº ESCOLAS E.F. (1ª + 2ª Fase + EJA)				
Nº ESCOLAS E.M. (Regular + EJA)				
Nº ESCOLAS E.S.				
SUBTOTAL 1				
CATEGORIA 2	MUL.	EST.	PRIV.	TOTAL
MATR. E.I. (Creche + Pré-Escola)				
MATR. E.F. (1ª + 2ª Fase)				
MATR. EJA (Fundamental e Médio)				
MATR. E.M.				
SUBTOTAL 2				

FONTE: _____

2.3. TAXA DE ALFABETIZAÇÃO: _____

2.4. RECEITAS APLICADAS EM EDUCAÇÃO/2009:

Receita de impostos	Receita de convênios	Receita do Fundeb	Contribuição para Fundeb	Despesas MDE	Percentual aplicado

FONTE: _____

2.5. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb):

Ensino Fundamental	Ideb Observado			Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais											
Anos Finais											

FONTE: _____

2.6. MUNICIPALIZOU ENSINO [X]: () NÃO; () SIM:

2.6.1. QUANDO: _____ 2.6.2. QUANTAS ESCOLAS: _____

2.7. SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO [X]: () NÃO; () SIM: _____

2.7.1. Nº UNIDADES JURISDICIONADAS: TOTAL: _____

a) Nº CMEI/Unidades Municipais de Educação Infantil: _____

b) Nº Escolas Municipais (EF, EI, EJA): _____

c) Nº Escolas Privadas (EI): _____

2.8. PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO [X]: () NÃO; () SIM;

3. CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

3.1. EM FUNCIONAMENTO [X]: () NÃO; () SIM.

3.2. Nº LEI DE CRIAÇÃO / DATA: _____

3.3. LEI COMPLEMENTARES: _____

3.4. PASSOU POR ALGUMA ALTERAÇÃO LEGAL [X]: () NÃO; () SIM:

3.4.1. PRINCIPAIS OBJETIVOS DAS ALTERAÇÕES [X] [múltipla resposta]:

- a.() Regulamentação da Lei de criação e estrutura organizacional do CME;
- b.() Atualizar Lei de criação que estava defasada;
- c.() Alteração da natureza do Conselho;
- d.() Ampliação de funções / atribuições;
- e.() Redução de funções / atribuições;
- f.() Ampliação de número de conselheiros e entidades;
- g.() Redução no número de conselheiros e entidades;
- h.() Criação de cargos / funções técnicas: _____;

- i.() Extinção de cargos / funções técnicas: _____;
- j.() Inclusão de disponibilização de presidência, funcionários e outros;
- k.() Retirada de disponibilização de presidência, funcionários e outros;
- l.() Modificação no sistema de eleição / indicação dos conselheiros;
- m.() Alteração na duração de mandato de conselheiros: de _____ para _____ anos;
- n.() Garantia de autonomia financeira e administrativa ao CME;
- o.() Retirada de autonomia financeira e administrativa do CME;

3.4.2. QUAL INSTITUIÇÃO COORDENOU AS ALTERAÇÕES LEGAIS [X]:

- a.() O Conselho Municipal de Educação; b.() A Administração Municipal;
- c.() A Secretaria Municipal de Educação; d.() O Legislativo Municipal.

3.5. ENDEREÇO ATUAL DO CME: _____

3.5.1. TELEFONE: _____ 3.5.2. E-MAIL: _____

3.5.2. LOCAL DE FUNCIONAMENTO:

- a.() Sede própria exclusiva para o CME;
- b.() Sala cedida pela SMED;
- c.() Sala cedida por outro órgão;

3.6. PRESIDENTE ATUAL: _____

3.6.1. SEGMENTO QUE REPRESENTA: _____

3.6.2. PERÍODO DO MANDATO: _____

3.7. NOME DO 1º PRESIDENTE: _____

3.7.1. SEGMENTO QUE REPRESENTAVA: _____

3.7.2. PERÍODO DO MANDATO: _____

3.8. SECR. MUL. EDUC. CRIAÇÃO DO CME: _____

3.9. PREFEITO CRIAÇÃO DO CME: _____

3.9.1. PARTIDO POLÍTICO: _____

3.10. FUNÇÕES / ATRIBUIÇÕES [X] [múltipla resposta]: _____

- a.() Consultivo; b.() Deliberativo; c.() Normativo; d.() Controle Social;
- e.() Mobilizador; f.() Fiscalizador; g.() Propositivo.

3.11. Nº DE CONSELHEIROS [Nº]: TOTAL: _____;

- a.() Governo; b.() Sistema Educacional; c.() Sociedade Civil;
- d.() Outro: _____

3.11.1. Nº DE CONSELHEIROS POR SEGMENTO [Nº]:

- a.() Representantes do Poder Executivo: Administração Municipal;
- b.() Representantes do Poder Legislativo;
- c.() Representantes do Poder Judiciário;
- d.() Representantes da Secretaria Municipal de Educação;
- e.() Representantes dos professores municipais;
- f.() Representantes dos servidores administrativos educacionais municipais;
- g.() Representantes dos diretores de escolas municipais;
- h.() Representantes dos diretores de CMEIS;
- i.() Representantes das Escolas Privadas de Educação Infantil;
- j.() Representantes das Escolas Estaduais e/ou Secretaria de Estado da Educação;
- k.() Representantes do Ensino Superior;
- l.() Representantes de igrejas, ONG's, associações sociais;
- m.() Representantes de outros Conselhos e entidades congêneres;
- n.() Representantes da Segurança Pública, Assistência Social, Saúde, Cultura e Esportes;
- o.() Representantes de alunos;
- p.() Representantes de pais/responsáveis legais de alunos;
- q.() Representantes dos Conselhos Escolares das unidades municipais;
- r.() Outros: _____

3.12. MANDATO DE CONSELHEIRO

3.12.1. DURAÇÃO DO MANDATO: _____

3.12.2. PREVISTA RECONDUÇÃO [X]: () NÃO;

() SIM, Q^{tas} RECONDUÇÕES: _____

3.12.3. DURAÇÃO MANDATO DE PRESIDENTE: _____

3.12.4. PREVISTA RECONDUÇÃO [X]: () NÃO;

() SIM, Q^{tas} RECONDUÇÕES: _____

3.12.5. FORMA DE ELEIÇÃO DOS CONSELHEIROS [X]:

- a.() Indicação de segmentos;
- b.() Indicação ou convite pelo Poder Executivo.

3.13. COMPOSIÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E FUNCIONAMENTO:

3.13.1. DIREÇÃO [X] [múltipla resposta]:

- a.() Presidência; b.() 1ª Vice-Presidência; c.() 2ª Vice-Presidência;
 d.() Secretaria Geral; e.() 2ª Secretaria; f.() Tesouraria;
 g.() 2ª Tesouraria; h.() Outro: _____

3.13.2. APOIO TÉCNICO-ADMINISTRATIVO PREVISTOS NA LEI [X]:

- a.() Não dispõe de apoio técnico-administrativo previsto em lei;
 b.() Não dispõe de apoio técnico-administrativo, mesmo estando previsto em Lei.
 c.() Dispõe de apoio técnico-administrativo previsto em lei e atuando:
 c.1.() Secretaria Executiva; c.2. () Inspeção; c.3. () Assessoria Técnica;

3.13.3. ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO [X] [múltipla resposta]:

- a.() Conselho Pleno; b.() Comissões Fixas; c.() Comissões Provisórias;

3.13.4. PERIODICIDADE DE REUNIÕES ORDINÁRIAS [X]:

- a.() Semanais; b.() Quinzenais; c.() Mensais;
 d.() Bimestrais; e.() Semestrais; f.() Outro;

3.14. AUTONOMIA: GESTÃO, FINANÇAS E ADMINISTRAÇÃO [X] [múltipla resposta]:

- a.() Atos requerem homologação [() Secretário de Educação ou do ()Prefeito];
 b.() Presidente à disposição do CME. Se sim, Carga horária Semanal: _____
 c.() Secretaria executiva à disposição do CME. Se sim, Carga horária Semanal: _____
 d.() Possui outros servidores administrativos à disposição do CME. Se sim, quais e CH/S?
 e.() Possui dotação orçamentária própria na Lei Orçamentária Anual (LOA);
 f.() Autonomia financeira. Se sim, desde quando? _____
 g.() Possui conta bancária própria do CME;
 h.() Os conselheiros recebem jetom:
 Se sim, valor por reunião: R\$ _____ Teto Mensal: R\$ _____
 i.() Filiado à Uncme ou outra entidade de classe;
 j.() Possui computador;
 k.() Dispõe de acesso à Internet;
 j.() Telefone próprio;
 m.() Dispõe de Veículo exclusivo: () próprio; () cedido pela SMEduc;

3.15. FORMAÇÃO DOS CONSELHEIROS [Nº]:

- a.() Conselheiros com formação superior em Educação;
- b.() Conselheiros com formação superior n'outras áreas;
- c.() Conselheiros com formação em nível médio ou inferior;
- d.() Conselheiros participaram de cursos de formação específica para atuarem na função:
Quais cursos e ofertados por quais instituições: _____
- e.() Conselheiros têm acesso ao material disponibilizado pelo Pró-Conselho;
- f.() Conselheiros já participaram dos encontros nacionais promovidos pela Uncme Nacional: Quando? _____
- g.() Conselheiros já participaram dos encontros estaduais promovidos pela Uncme/GO: Quando? _____
- h. Forma de repasse / multiplicação das capacitações recebidas: _____

3.16. PRINCIPAIS PAUTAS DISCUTIDAS E/OU NORMATIZADAS [X] [múltipla resposta]:

- a.() Não há registros de discussões realizadas;
- b.() Aprovação de Regimento Interno;
- c.() Eleição da Diretoria do CME;
- d.() Regulamentação da gestão democrática;
- e.() Regulamentação do Ensino Fundamental de 9 anos;
- f.() Regulamentação da Educação Infantil;
- g.() Regulamentação da Educação de Jovens e Adultos;
- h.() Regulamentação da Educação Especial;
- i.() Regulamentação da Educação para o Campo;
- j.() Regulamentação da avaliação da aprendizagem discente;
- k.() Autorização de Funcionamento de Unidades Municipais;
- l.() Autorização de Funcionamento de Unidades Privadas;
- m.() Reconhecimento de cursos das instituições vinculadas ao Sistema;
- n.() Acompanhamento aos conselhos escolares ou equivalentes;
- o.() Aprovação de cursos de formação continuada de professores;
- p.() Aprovação de Calendário Escolar;
- r.() Aprovação de diretrizes ou regulamentos para organização do ano letivo na RME;
- s.() Aprovação de projetos político-pedagógicos das instituições vinculadas ao SME;
- t.() Aprovação de regimentos escolares das instituições vinculadas ao SME;
- u.() Análise de balancetes contábeis;
- v.() Análise do Estatuto do Magistério Público Municipal;
- w.() Análise do Plano de Carreira do Magistério Público Municipal;

- x.() Análise de convênios firmados entre SMED, MEC, SEE e outros;
- y.() Fiscalização de instituições privadas e públicas;
- z.() Fiscalização de transporte escolar, merenda, livro didático, censo escolar e outros;
- aa.() Fiscalização / acompanhamento de obras públicas: construção, reforma, ampliação e adequação de unidades escolares municipais;
- ab.() Participação n'outros conselhos sociais;
- ac.() Realização de audiências públicas;
- ad.() Realização de cursos, seminários, oficinas, outros;

3.17. PRINCIPAIS MEIOS DE DIVULGAÇÃO DAS AÇÕES DO CME [X] [múltipla resposta]:

- a.() Rádio: chamadas periódicas;
- b.() Rádio: entrevistas e debates;
- c.() Jornal: divulgação de ações;
- d.() Jornal: entrevistas e esclarecimentos públicos;
- e.() Boletim informativo, panfletos e outros impressos publicitários;
- f.() Ofícios, pareceres, resoluções e outros impressos oficiais;
- g.() Site próprio do conselho ou outros espaços cedidos na WEB;
- h.() Em audiências públicas, reuniões e outros;
- i.() Em reuniões da Câmara Municipal;
- j.() Placar público da Prefeitura Municipal, Diário Oficial do Município ou equivalente;
- k.() Outros: _____
- l.() O CME ainda não divulgou suas ações.

3.18. NO CASO DO CME NÃO ESTAR EM FUNCIONAMENTO, QUAIS SÃO OS PRINCIPAIS MOTIVOS [X] [múltipla resposta]:

- a.() Desarticulação política entre CME e SMED/Administração Municipal;
- b.() Infrequência dos conselheiros às reuniões;
- c.() Diretoria do CME ineficiente e desarticulada;
- d.() Descontinuidade na agenda e cumprimento das deliberações;
- e.() Interferência partidária no CME;
- f.() Falta de autonomia política;
- g.() Falta de autonomia administrativa e financeira;
- h.() Insuficiência legal para atuação;
- i.() Representatividade não reconhecida pelos segmentos;
- j.() Pouca representatividade;

- k.() Inexistência / insuficiência de formação dos conselheiros para atuar na função;
- l.() Extinção do conselho para criação de outro com mais atribuições / funções;

3.19. DOCUMENTOS ANEXADOS A ESTE QUESTIONÁRIO [X]:

- a.() Lei Orgânica do Município;
- b.() Lei de Criação do Sistema Municipal de Ensino;
- c.() Lei de Criação do Conselho Municipal de Educação;
- d.() Lei de aprovação do Plano Municipal de Educação;
- e.() Plano Municipal de Educação;
- f.() Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação;
- g.() Decreto de nomeação e posse dos conselheiros municipais de educação;
- h.() Ata da Câmara Municipal no ato de aprovação da Lei que cria o SME e o CME;
- i.() Pareceres e outros do CME;
- j.() Leis de alteração da estrutura de funcionamento do CME e outros;
- k.() Cópia de atas de reuniões do CME;
- l.() Cópia de resoluções e pareceres baixados pelo CME;

LOCAL: _____ DATA: _____

RESPONS. COLETA DE DADOS: _____

RESPONS. INFORMAÇÕES: _____



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

PESQUISA: CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO EM GOIÁS: **historicidade, movimentos e possibilidades**

MESTRANDO: **Edson Ferreira Alves** ORIENTADORA: **Prof^a Dr^a Miriam Fábria Alves**

ROTEIRO DE ENTREVISTA 1. SECRETÁRIO(A) MUL. DE EDUCAÇÃO
--

DATA DA ENTREVISTA: ____/____/____ MUNICÍPIO: _____

HORA DE INÍCIO: _____ HORA DE ENCERRAMENTO: _____

LOCAL: _____

NOME: _____

FUNÇÃO ATUAL DO ENTREVISTADO/A: _____

FORMAÇÃO: _____

PERÍODO EM QUE FOI SECR. MUL. DE EDUCAÇÃO: _____

RELAÇÃO ATUAL COM A SME: _____

RELAÇÃO ATUAL COM O CME: _____

CÓDIGO DE IDENTIFICAÇÃO: _____

Momentos iniciais de ambientação, descontração e de apresentação do *Termo de Consentimento Livre e Esclarecido* e da pesquisa como um todo. Solicitação de autorização para a gravação da entrevista.

- 1) Como foi seu envolvimento enquanto Secretário(a) Municipal de Educação para criação do CME no município?
- 2) Quando e como chegou ao município a ideia (ou proposta) de criação de um Conselho Municipal de Educação?
- 3) A SMED tinha contato com Undime e Uncme?
- 4) Se sim, quais informações sobre sistema municipal de ensino e conselhos de educação que recebia destas entidades?
- 5) Que informações o(a) senhor(a) dispunha sobre o Pró-Conselho, programa do governo federal de incentivo à criação de CME e de formação de conselheiros?
- 6) Quais os motivos que apontaram a necessidade de criação do CME no município?
- 7) Quando e como foram as discussões iniciais sobre a criação do órgão?
- 8) Qual instituição coordenou as discussões? Como?
- 9) Qual foi o papel da Secretaria Municipal de Educação neste processo?
- 10) Buscou-se ajuda, ou referência, a algum outro CME já instituído? Se sim, qual e houve alguma contribuição significativa?
- 11) Com quais objetivos o CME foi criado? Com qual estrutura, quais atribuições e funções?
- 12) Como se deu a participação do Executivo (Administração Municipal) na discussão, no encaminhamento da lei e na estruturação do CME?

- 13) Como se deu a participação do Legislativo?
 - 14) E como se deu a participação da sociedade no processo?
 - 15) Como se deu a participação dos educadores?
 - 16) A proposta inicial (projeto de lei) foi alterada em alguma instância?
 - 17) Em caso positivo, quais alterações foram feitas e por qual instância?
 - 18) Para constituição da primeira diretoria do CME, como foi feita a composição do colegiado? Quem coordenou este processo?
 - 19) Quais foram os principais entraves para implantação do órgão (efetivação da lei de criação)?
 - 20) Houve coerência entre o conselho efetivado (estrutura física, disponibilidade de recursos e pessoal) e a estrutura definida na Lei de Criação?
 - 21) Para o(a) senhor(a), qual a importância deste colegiado para a Educação Municipal?
 - 22) Qual era o foco de atuação do CME?
 - 23) Que demandas a SME encaminhava ao CME?
 - 24) No seu mandato de secretário de educação, houve solicitações por parte do CME para alterações nas leis de criação ou funcionamento do órgão?
 - 25) Se sim, quais alterações e por quê?
 - 26) O CME contribuiu na gestão da Educação Municipal?
 - 27) Como o(a) senhor(a) avalia o relacionamento entre Secretaria de Educação e CME?
 - 28) Como o(a) senhor(a) avalia a atuação do CME?
 - 29) O CME possuía autonomia legal, política, financeira, administrativa?
 - 30) Quais as principais dificuldades de atuação do CME que foram percebidas pela SME?
 - 31) Como essas dificuldades poderiam (ou podem) ser superadas?
 - 32) Mais alguma consideração sobre a instituição e atuação deste órgão no Município?
- Agradecimento e agenda de novo encontro para leitura da transcrição da entrevista.

Observações pertinentes (pesquisador):

- Por se tratar de uma entrevista semiestruturada, o roteiro é flexível, com os principais tópicos a serem cobertos, podendo ser incluídos novos elementos no decorrer da conversação.
- A entrevista será gravada e após transcrição, será reapresentada ao entrevistado para aceite final.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

PESQUISA: CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO EM GOIÁS: **historicidade, movimentos e possibilidades**

MESTRANDO: Edson Ferreira Alves ORIENTADORA: Prof^a Dr^a Miriam Fábria Alves

ROTEIRO DE ENTREVISTA 2. PRESIDENTE DO CME

DATA DA ENTREVISTA: ____/____/____ MUNICÍPIO: _____

HORA DE INÍCIO: _____ HORA DE ENCERRAMENTO: _____

LOCAL: _____

NOME: _____

FUNÇÃO ATUAL ENTREVISTADO: _____

FORMAÇÃO: _____

PERÍODO EM QUE FOI PRESIDENTE DO CME: _____

SEGMENTO QUE REPRESENTAVA: _____

ASSUMIU OUTRA FUNÇÃO ALÉM DA PRESIDÊNCIA: _____

RELAÇÃO ATUAL COM O CME: _____

RELAÇÃO ATUAL COM O SEGMENTO QUE REPRESENTAVA: _____

CÓDIGO DE IDENTIFICAÇÃO: _____

Momentos iniciais de ambientação, descontração e de apresentação do *Termo de Consentimento Livre e Esclarecido* e da pesquisa como um todo. Solicitação de autorização para a gravação da entrevista.

33) O(A) Senhor(a) participou das discussões que antecederam à criação do CME no município? Se sim, como?

34) Como foi indicado a conselheiro?

35) Como foi indicado à presidência?

36) Quando e como chegou ao município a ideia (ou proposta) de criação de um Conselho Municipal de Educação?

37) Quais os motivos que apontaram a necessidade de criação do CME no município?

38) Qual instituição coordenou as discussões sobre a criação do CME?

39) Como foi o papel do segmento que o(a) senhor(a) representava neste processo?

40) Quando e com quais objetivos o CME foi criado? Com qual estrutura e atribuições?

41) Como se deu a participação do Executivo (Administração Municipal) na discussão, no encaminhamento da lei e na estruturação do CME?

42) Como se deu a participação do Legislativo?

43) E como se deu a participação da sociedade no processo?

44) Como se deu a participação dos educadores?

- 45) A proposta inicial (projeto de lei) foi alterada em alguma instância?
 - 46) Em caso positivo, quais alterações foram feitas e por qual instância?
 - 47) Para constituição da primeira diretoria do CME, como foi feita a composição do colegiado? Quem coordenou este processo?
 - 48) Quais foram os principais entraves para implantação do órgão (efetivação da lei de criação)?
 - 49) Houve coerência entre o conselho efetivado (estrutura física, disponibilidade de recursos e pessoal) e a estrutura definida na Lei de Criação?
 - 50) Buscou-se ajuda, ou referência, a algum outro CME já instituído? Se sim, qual e houve alguma contribuição significativa?
 - 51) Para o(a) senhor(a), qual a importância deste colegiado para a Educação Municipal?
 - 52) Qual era o principal foco de ação do CME?
 - 53) A partir da criação do CME, a gestão das políticas educacionais no município ficou mais democratizada e transparente?
 - 54) Os conselheiros receberam formação específica para o exercício da função?
 - 55) No decorrer de sua gestão, foi necessária alguma alteração na lei de criação ou regimento interno do Conselho? Se sim, qual e por quê?
 - 56) Como o(a) senhor(a) avalia o relacionamento entre o CME e a Secretaria de Educação?
 - 57) Como o(a) senhor(a) avalia o relacionamento entre o CME e a sociedade?
 - 58) Como o(a) senhor(a) avalia a atuação do CME na sua gestão?
 - 59) O CME possuía autonomia legal, política, financeira, administrativa? Por quê?
 - 60) Quais as principais dificuldades existentes para atuação do CME?
 - 61) Como essas dificuldades poderiam (ou podem) ser superadas?
 - 62) Mais alguma consideração sobre a instituição e atuação deste órgão no Município?
- Agradecimento e agenda de novo encontro para leitura da transcrição da entrevista.

Observações pertinentes (pesquisador):

- Por se tratar de uma entrevista semiestruturada, o roteiro é flexível, com os principais tópicos a serem cobertos, podendo ser incluídos novos elementos no decorrer da conversação.
- A entrevista será gravada e após transcrição, será reapresentada ao entrevistado para aceite final.

PESQUISA: **CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO EM GOIÁS: historicidade, movimentos e possibilidades**

MESTRANDO: **Edson Ferreira Alves**

ORIENTADORA: **Profª Drª Miriam Fábria Alves**

QUADRO DE REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

TIPO DE PRODUÇÃO: TESES (05 LOCALIZAÇÕES)			
ANO	AUTOR(A)	TÍTULO	INSTITUIÇÃO
2001	LIMA, A .B. de	Conselhos Municipais na Educação: perspectivas de democratização da política educacional municipal.	PUC-SP
2006	BETLINSKI, C.	Conselhos Municipais de Educação: participação e cultura política.	PUC-SP
2008	OLIVEIRA, O. F. de.	O Conselho Municipal de Educação no Brasil: práticas políticas e deliberação pública em Nova Iguaçu.	UERJ
2009	BATISTA, N. C.	A formação de conselheiros municipais de educação e a gestão democrática dos sistemas municipais de ensino: uma política pública em ação.	UFRS
2009	ABRANCHES, A. de F. P. de S.	O conselho municipal de educação do Recife e a política educacional: um estudo sobre participação e representatividade.	UFPE

TIPO DE PRODUÇÃO: DISSERTAÇÕES (20 LOCALIZAÇÕES)			
ANO	AUTOR(A)	TÍTULO	INSTITUIÇÃO
2001	ROSA, W. B.	Estilo de gestão em conselhos municipais e sua influência numa administração pública municipal: caso do Conselho Municipal de Educação de Dom Pedrito-RS.	UFRS
2003	MELO, C. de M.	A participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Educação da cidade do Recife no período de 2001 a 2004.	UFPE
2003	TELES, R. M.	Conselho Municipal de Educação: a participação da sociedade civil na gestão do direito à educação.	UFMG
2005	ALVES, D. M. V.	Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora: democratização, participação e autonomia.	UFJF
2005	AMORIN, D. M. de	A participação dos Conselhos de Educação nas políticas públicas dos municípios: um estudo a partir de experiências do Conselho Municipal de Educação de Uberlândia.	UFU
2005	LORD, J. D. L.	O Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre: funcionamento e papel político-pedagógico.	UFRS
2006	FERREIRA, A. A.	Participação, sociedade civil e a capacidade de influenciar políticas sociais: o caso do conselho municipal de educação da Serra.	UFES
2006	COELHO, J. T. P.	Conselhos Municipais de Educação: resistência e mudanças (um estudo de caso dos municípios de Pintadas e Valente/BA).	Uneb
2006	RAMACCIOTTI, J. A. M. A.	A gestão educacional no município de Araraquara: a questão dos Conselhos.	UFSCar
2006	PIEROZAN, S. S. H.	Um estudo dos Conselhos Municipais de Educação, seus limites e possibilidades.	UFPR
2008	ELIAS, L. G. D.	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.	UFPA
2008	OLIVEIRA, I. H. de	Conselho Municipal de Educação de Ponta Grossa: aspectos históricos, funções e contribuições.	UEPG

2008	PEREIRA, T. L.	Conselhos Municipais de Educação: desafios e possibilidades na gestão democrática de políticas educativas.	Unesp
2009	SILVA, D. B. da	Conselhos Municipais de Educação na instituição de sistemas municipais de ensino no Rio Grande do Sul.	UFRS
2009	SILVEIRA JR., O. B. da	O fortalecimento da democracia deliberativa por meio dos conselhos gestores: o caso do Conselho Municipal de Educação do município de Poços de Caldas.	USP
2009	FARIAS, M. C. G. de	O CME do município de Ananindeua na construção da política educacional: a busca pela participação social.	UFPA
2009	ZANETTI, R. B. F.	Conselho Municipal de Educação de Limeira - SP: análise de sua atuação no período de 1997 a 2001.	Unimep
2010	MARTINIANO, M. S.	Gestão democrática na educação: a experiência de participação no Conselho Municipal de Educação de Campina Grande – PB (2009-2010).	UFPB
2010	PAULA, O. C. de	Breve estudo da implementação do princípio da descentralização do estado: a ação política do Conselho Municipal de Educação.	UENF
2010	MOURA, A. S. de	Democracia, participação e controle social nos Conselhos Municipais de Educação.	UFPB

TIPO DE PRODUÇÃO: ARTIGOS PUBLICADOS EM PERIÓDICOS (14 LOCALIZAÇÕES)			
ANO	AUTOR(A)	TÍTULO	PERIÓDICO
2000	GOHN, M. da G.	Os conselhos de educação e a reforma do Estado.	Revista Pólis 37
2001	MALUF, M. M. B.	Conselho Municipal de Educação: algumas considerações.	Informativo Cepam
2002	SAUER, A. H.	Conselhos com participação social no processo de democratização do Estado.	Educação Municipal/Undime
2002	WERLE, F. O. C.	Conselhos Municipais de Educação: estudo genético-histórico.	Cadernos de Pesquisa
2004	TEIXEIRA, L. H. G.	Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino.	Cadernos de Pesquisa
2006	SOUZA, D. B. de; VASCONCELOS, M. C. C.	Os Conselhos Municipais de Educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996-2002).	Ensaio: aval. pol. públ. Educ.
2006	WERLE, F. O. C.	Gestão da educação municipal: composição dos Conselhos Municipais de Educação do Rio Grande do Sul.	Ensaio: aval. pol. públ. Educ.
2006	CURY, C. R. J.	Conselhos de Educação: fundamentos e funções.	RBPAE
2008	FREITAS, D. N. T. de; CARVALHO, F. R. C. de	Conselhos municipais de educação e qualificação da educação básica.	RBPAE
2008	BAIXINHO, A. J. F.	O contributo dos Conselhos Municipais de Educação para a construção de políticas locais: um caso português.	RBPAE
2008	WERLE, F. O. C.; THUN, A. B.; ANDRADE, A. C.	O Sistema Municipal de Ensino e suas implicações para a atuação do Conselho Municipal de Educação.	RBPAE
2010	BATISTA, N. C.	Política nacional de formação de conselheiros municipais de educação: uma experiência de rede de gestão democrática?	RBPAE
2010	BORDIGNON, G.	Sistema Nacional Articulado de Educação: o papel dos Conselhos de Educação.	CONAE/MEC
2010	LIMA, A. B. de	Conselhos de Educação, movimentos sociais e controle social.	Educação em perspectiva

TIPO DE PRODUÇÃO: LIVROS (02 LOCALIZAÇÕES)			
ANO	AUTOR(A)	TÍTULO	EDITORA
2006	OLIVEIRA, C. de et al. (Orgs.).	Conselhos Municipais de Educação: um estudo na região metropolitana de Campinas.	Alínea
2004	RIBEIRO, W.	Municipalização: os conselhos municipais de educação.	DP&A

TIPO DE PRODUÇÃO: CAPÍTULOS DE LIVROS (13 LOCALIZAÇÕES)			
ANO	AUTOR(A)	TÍTULO	LIVRO
2003	VASCONCELOS, M. C. C.	Conselhos Municipais de Educação: criação e implantação em face de novas atribuições dos sistemas municipais de ensino.	SOUZA, D.B. de; FARIA, L.C.M. de (Orgs.). <i>Desafios da educação municipal</i> . Rio de Janeiro: DP&A, 2003. pp. 107-122
2004	PAZ, R.	Os conselhos como forma de gestão das políticas públicas.	SCHEINVAR, E.; ALGEBAIL, E. (Orgs.). <i>Conselhos participativos e escola</i> . Rio de Janeiro: DP&A, 2004. pp. 19-24
2004	REIS, M. A. de S.	Aproximações e distanciamentos entre o Conselho Estadual de Educação e os municípios.	SCHEINVAR, E.; ALGEBAIL, E. (Orgs.). <i>Conselhos participativos e escola</i> . Rio de Janeiro: DP&A, 2004. pp. 41-60
2006	CURY, C. R. J.	Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas.	FERREIRA, N.S.C.; AGUIAR, M.Â. da S. (Orgs.). <i>Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos</i> . 5 ed. – São Paulo: Cortez, 2006.
2006	LIMA, A. B. de	Conselhos Municipais de educação: uma participação dissolvente?	BARBOSA, R.L. L. (Org.). <i>Formação de Educadores: artes e técnicas – ciências e políticas</i> . São Paulo: UNESP, 2006. pp. 315-330
2006	OLIVEIRA, C. de	Algumas questões sobre o Conselho Municipal de Educação.	BARBOSA, R.L. L. (Org.). <i>Formação de Educadores: artes e técnicas – ciências e políticas</i> . São Paulo: UNESP, 2006. pp. 305-314
2008	LUCE, M. B.; FARENZENA, N.	Conselhos Municipais de Educação, descentralização e gestão democrática.	SOUZA, D.B. de (Org.). <i>Conselhos municipais e controle social da educação</i> . Xamã, 2008. pp. 75-96
2008	CALDERÓN, A. I.	Conselhos municipais: representação, cooptação e modernização da política.	SOUZA, D.B. de (Org.). <i>Conselhos municipais e controle social da educação</i> . Xamã, 2008. pp. 169-189.
2008	WERLE, F. O. C.	CME como política estruturadora do campo da Educação no município.	SOUZA, D.B. de (Org.). <i>Conselhos municipais e controle social da educação</i> . Xamã, 2008. pp. 211-231.
2008	SOUZA, D. B. de; VASCONCELOS, M. C. C.	CMEs: espaços de controle social?	SOUZA, D.B. de (Org.). <i>Conselhos municipais e controle social da educação</i> . Xamã, 2008. pp. 233-259.
2009	BORDIGNON, G.	Conselho Municipal de Educação	BORDIGNON, G. <i>Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano</i> . São Paulo: Ed.L, 2009. pp. 53-88
2009	ANDRADE, J. M. V. de; et all.	O papel dos conselhos para a criação do Sistema Nacional de Educação.	FRANÇA, M. (Org.). <i>Sistema Nacional de Educação e o PNE (2011-2020)</i> . Líber, 2009. pp.41-59
2009	LIMA, A. B. de; NUNES, J. C.	Conselho municipal de educação e controle social.	LIMA, A.B.de. (Org.). <i>Estado e controle social no Brasil</i> . Compose, 2009. pp.101-118.

TIPO DE PRODUÇÃO: APRESENTAÇÃO EM EVENTOS CIENTÍFICOS (17 LOCALIZAÇÕES)			
ANO	AUTOR(A)	TÍTULO	EVENTO/PROMOTORA
2001	TELES, R. M.	O papel dos Conselhos de Educação na formação dos sistemas educacionais brasileiros.	24ª Anped
2006	OLIVEIRA, I. H. de	Conselhos Municipais de Educação: uma breve revisão de literatura.	Educere/PUC-PR
2007	FERREIRA, A. A.	Participação, sociedade civil e a capacidade de influenciar políticas sociais: o caso do conselho municipal de educação da Serra/ES –CMES.	XXIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação/Anpae

2007	SILVA, D. B. da	Conselhos Municipais na instituição dos Sistemas Municipais de Ensino do Rio Grande do Sul.	XXIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação/Anpae
2007	SOUZA, D. B. de; VASCONCELOS, M. C. C.	Conselhos Municipais de Educação: espaços de controle social?	XXIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação/Anpae
2007	GUIMARÃES, C. S.	Participação sociopolítica e governança democrática: o papel dos Conselhos Municipais de Educação na gestão e implementação da política educacional.	30ª Anped
2009	LIMA, A. B. de	Conselho de Educação e controle social: a necessidade de movimentos sociais.	32ª Anped
2009	NUNES, J. C.	A concepção de controle social nos Conselhos de Educação de Uberlândia/MG.	V Simpósio Internacional "O Estado e as Políticas Educacionais no Tempo Presente"/UFU
2009	ZANETTI, R. B. F.	Gestão democrática da educação: análise do Conselho Municipal de Educação de Limeira-SP.	IX Encontro de Pesquisa em Educação da Região Sudeste
2009	CANTO, E. M.; SANTOS, J. G.	Conselho Municipal de Curitiba: compromissos e responsabilidades.	Educere/PUC-PR
2010	ALMEIDA, J. A. B. de	A participação popular e os Conselhos Municipais de Educação no contexto da "reforma" do Estado Brasileiro.	III Seminário Políticas Sociais e Cidadania/UCSAL
2010	MARQUES, V.T.; NASCIMENTO, R. B. do; OLIVIERA, S. R. M.	Os Conselhos Municipais de Educação como instrumentos de participação e controle social em Sergipe.	III Seminário Políticas Sociais e Cidadania/UCSAL
2010	ALVES, E. F.	Conselhos Municipais de Educação na Região Centro-Oeste: perfil, funcionamento e autonomia (2004 a 2007).	Semiedu/UFMT
2010	SILVA, M. O. e; SANTOS, S. dos	A atuação do Conselho Municipal de Educação de Alta Floresta no controle social dos recursos públicos da educação municipal	Semiedu/UFMT
2010	ALVES, E. F.	Conceito, história e funções dos Conselhos Municipais de Educação: problematizações em Goiás.	Simpósio de Estudos e Pesquisas da Faculdade de Educação/UFG
2010	ALVES, E. F.	Perfil dos Conselhos Municipais de Educação em Goiás. Encontro de Pesquisa em Educação da ANPED Centro-Oeste.	Anped Centro-Oeste/UFU
2010	PEREIRA, T. L.; LEITE, Y. U. F.	Os sistemas de ensino e a gestão de políticas educativas: um olhar a partir dos Conselhos Municipais de Educação	Anped Centro-Oeste/UFU

TIPO DE PRODUÇÃO: DOCUMENTOS OFICIAIS (10 LOCALIZAÇÕES)			
ANO	AUTOR(A)	TÍTULO	ÓRGÃO
2004	Pró-Conselho	Perfil dos Conselhos Municipais de Educação – Sicme 2004	MEC
2005	Pró-Conselho	Perfil dos Conselhos Municipais de Educação – Sicme 2005	MEC
2005	Pró-Conselho	Relatório Pró-Conselho: implantação 2003-2004	MEC
2006	Pró-Conselho	Anais do Seminário Internacional Gestão Democrática da Educação e Pedagogias Participativas	MEC
2007	Pró-Conselho	Caderno de Oficina	
2007	Pró-Conselho	Caderno de Referência 3	MEC
2007	Pró-Conselho	Guia de Consulta	MEC
2007	Pró-Conselho	Perfil dos Conselhos Municipais de Educação – Sicme 2006	MEC
2008	Pró-Conselho	Perfil dos Conselhos Municipais de Educação – Sicme 2007	MEC
2009	Pró-Conselho	Conselhos de Educação e Direitos Humanos: diálogos da contemporaneidade	MEC