

O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NO BRASIL E A QUALIDADE SOCIAL (E POLÍTICA) REFERENCIADA

Dr. Antonio Bosco de Lima

Universidade Federal de Uberlândia

RESUMO: Presentes na política de redemocratização do estado brasileiro, consubstanciada a partir dos anos iniciais de 1980 e regulamentada pela Constituição de 1988, os conselhos em geral (vinculados às políticas públicas sociais) ganharam destaque enquanto canal legítimo de participação da sociedade. Entraram em vigor naquele período normatizações sobre os mesmos, quando são implementados conselhos de várias áreas, como o da saúde, da segurança, do idoso, da educação, dentre outros. Nosso objeto consiste em relatar as ações do Conselho Municipal de Educação voltadas para a qualidade social e política da

educação, tema atual que precisa ser investigado e dissecado para entender a amplitude da universalização do ensino formal que vem sendo realizada, no Brasil, a partir dos anos de 1990. Resultado de investigação documental (fontes primárias e secundárias) que envolveu pesquisadores de cinco instituições de educação superior (UFU, UFG, UFGD, UFMT, UNEMAT), neste artigo problematizamos: (1) elementos característicos da função e do papel do CME quanto às ações empenhadas sobre a qualidade social e política da educação e, (2) as tensões estabelecidas na literatura sobre a concepção de qualidade social e política referenciada da educação.

PALAVRAS-CHAVE: Conselho Municipal de Educação; qualidade social; educação.

THE MUNICIPAL COUNCIL OF EDUCATION IN BRAZIL AND THE REFERRED SOCIAL QUALITY (AND POLICY)

ABSTRACT: Present in the policy of redemocratization of the Brazilian state, embodied in the early 1980s and regulated by the 1988 Constitution, councils in general (linked to public social policies) gained prominence as a legitimate channel for society's participation. During that period, regulations were in force, when councils were implemented in various areas, such as health, safety, the elderly, education, among others. Our objective is to report on the actions of the Municipal Council of Education focused on the social and political quality of education, a

current theme that needs to be investigated and dissected to understand the extent of the universalization of formal education that has been carried out in Brazil from the (UFG, UFGD, UFMD, UNEMAT), in this article we discuss: (1) elements that are characteristic of the role and role of the CME as to the committed actions on the social and political quality of education and, (2) the tensions established in the literature on the conception of social quality and referenced education policy.

KEYWORDS: Municipal Council of Education; social quality; education.



1. INTRODUÇÃO

As ações do Conselho Municipal de Educação (CME) quanto à operacionalização/instrumentalização para a qualidade social e política referenciada do ensino público sinalizam o principal problema a ser abordado neste artigo, resultado de uma pesquisa desenvolvida durante os anos de 2015 a 2017ⁱ. A investigação, aqui relatada, focou ênfase nos CMEs, problematizando sua relação com a qualidade da educação, um dos importantes eixos da política educacional brasileira, perceptíveis no transcorrer desses dezoito anos do terceiro milênio.

O governo brasileiro, no período em tela, propositou diversas iniciativas a exemplo do Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho) visando estimular a criação de novos colegiados e fortalecer os já existentes, bem como qualificar a participação da sociedade civil na avaliação, definição e fiscalização das políticas educacionais, especialmente as relacionadas à ação pedagógica escolar, à legislação e aos mecanismos de financiamento, repasse e controle do uso das verbas da educação.

No geral, o papel desses conselhos, no Brasil, é o de articular e mediar as demandas educacionais junto aos gestores municipais desempenhando funções normativa, consultiva, deliberativa, mobilizadora e fiscalizadora, cabendo destaque para a função normativa. Nesta, ao cumprir obediência aos imperativos legais “na forma da Lei”, pode-se encontrar desafios de várias ordens ao deliberar em divergentes e diferenciados espaços educacionais brasileiros. Tais desafios não são respondidos de forma unívoca, mas ocorrem por tensões, subordinações, resistências, enfim, depende de cada conselho.

A qualidade da educação é um princípio legal. Entretanto, um termo ainda permeado por muitas disputas e debates, inclusive por ocasião das Conferências Nacionais de Educação (CONAEs) em 2010 e 2014, que culminaram no Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE-2014); portanto, um termo ainda carente



de uma concepção que abarque a “qualidade social e política como referência à educação”. Com esse entendimento, julga-se indispensável e relevante desenvolver o problema aqui delineado, privilegiando os eixos: política educacional, gestão democrática da educação e qualidade da educação. São categorias que dizem respeito às linhas de pesquisa dos proponentesⁱⁱ do projeto de pesquisa que resultou neste artigo.

O aporte metodológico da pesquisa foi subsidiado por investigações de cunho bibliográfico/documental e de campo. A pesquisa bibliográfica abrangeu a leitura, análise e interpretação de livros, periódicos, documentos, entre outros, o que possibilitou realizar um plano de leitura atenta e sistemática objetivando à fundamentação teórica e conceituação do estudo e o levantamento de discussões básicas sobre a temática. A pesquisa documental, por sua vez, consistiu em selecionar, tratar e interpretar as informações em estado bruto, buscando extrair valores de documentos escritos ou não, que ainda não haviam sido analisados ou mesmo exaustivamente analisados.

Por fim, na pesquisa de campo se fez a opção, em específico, pela observação e registro dos discursos, realizando-se o acompanhamento de reuniões do CME das cidades que compuseram a pesquisa, conforme apresentamos no Quadro 1.

Quadro 1: CMEs objetos da pesquisa

Denominação	Sigla	Lei de Criação
Conselho Municipal de Educação de Uberlândia/MG	CME-UDIA	Lei nº 2.138, de 24 novembro 1972
Conselho Municipal de Educação de Araguari/MG	CME-Araguari	Lei ordinária nº 2.457/1989
Conselho Municipal de Jataí/GO	CME-JATAÍ	Lei nº 1.968, de 11 de novembro de 1997
Conselho Municipal de Educação	CME-Colider	Lei nº 500 de 1997



de Colider/MT		
Conselho Municipal de Educação de Nova Guarita/MT	CME de Nova Guarita	Lei nº 52 de 1997
Conselho Municipal de Educação de Barra do Garças/MT	CME de Barra do Garças	Lei nº 043 de 1997
Conselho Municipal de Educação de Dourados/MS	COMED	Lei nº 2.156, de 20 de outubro de 1997

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da pesquisa – PROJETO CNPq edital 14/2014.

Vale realçar a expressividade da pesquisa que apresenta uma amostra representativa dos conselhos de sete cidades em quatro Estados das regiões Centro-Oeste (Mato Grosso, Goiás e Mato Grosso do Sul) e Sudeste (Minas Gerais). Observe-se também que as datas de criação coincidem com a segunda metade da década de noventa (quando da criação do FUNDEFⁱⁱⁱ e publicação da LDB 9.394/96). Exceções ocorrem em Uberlândia e Araguari, cidades vizinhas. Porém os conselhos destas cidades teriam seu funcionamento também coincidente com o período dos demais.

Os dados coletados por meio de registros das falas dos conselheiros e das atas de reuniões foram analisados mediante modelo teórico-metodológico que considerou as múltiplas práticas na vida social, a Análise Crítica do Discurso (ACD), a qual, segundo Resende e Ramalho (2004, p. 185), “procura estabelecer um quadro analítico capaz de mapear a conexão entre relações de poder e recursos linguísticos selecionados por pessoas ou grupos sociais”.

Centramos nossas preocupações em aferir, com maior precisão possível, a lente norteadora do trabalho proposto, cujo intuito, foi dar destaque ao CME concernente às suas ações, dentre elas sujeito de diálogo entre governo e sociedade civil. Da ACD resulta a interpretação por parte de uma interpelação discursiva sistematizada em duas frentes: os representantes da sociedade civil e do governo.



Tratando-se de uma “caixa de ressonância”, cabe-nos desmontá-lo (o CME) para, a partir de suas partes (demandas, problemas e reflexões), problematizá-la enquanto peça de um arcabouço institucional com vistas a dar qualidade ao setor educacional, sem desconsiderar a existência de tencionamentos, disputas, ações, enfim, processos sociais que dificilmente escapam do discurso dos seus interlocutores. Afinal, “[...] o discurso tem sua regularidade, tem seu funcionamento que é possível apreender se não opomos o social e o histórico, [...], o subjetivo ao objetivo, [...]” (ORLANDI, 2005, p. 22).

Daí a relevância da constituição do discurso como prática e não só representação, uma vez que “a prática social tem várias orientações – econômica, política, cultural e ideológica – e o discurso pode estar implicado em todas elas, sem que se possa reduzir qualquer uma dessas orientações do discurso.” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 94). No estudo desenvolvido, ao se centrar na ACD tem-se em mente o discurso enquanto prática política e ideológica. Isto fica claro, quando, principalmente, os representantes do “governo” votam agregados em algumas situações e, em outras votam conforme seu senso e razão, deformando o bloco.

O Estudo sobre os CMEs (vide quadro 1) mostra consonância quanto a sua organização legal, mas enorme dissonância quanto a sua atuação, pois depende de vários aspectos, que vão desde a sua composição a sua organização burocrática, ou seja, eles compõem uma história local.

2. Constituição dos Conselhos no Brasil e a qualidade da educação

A participação da sociedade nas instâncias locais, como fazer-se presente no Conselho Escolar e no CME, abre espaço, mesmo que seja reduzido, para o debate em torno da qualidade que se espera da educação e se empenha em



alcançá-la.

O crescimento quantitativo dos CMEs vem sendo ressaltado em âmbito nacional, o que pode ser constatado com os dados da Agência Brasil (2014) quanto ao número de municípios que constituíram seus CMEs: dos 5.570 municípios brasileiros, 4.718 (84,8%) já contavam com conselho constituído em 2011. Os conselhos são considerados na literatura pertinente ao tema da educação e, mais especificamente da política educacional, como um dos instrumentos da gestão democrática da educação, entre tantos outros como o Conselho Escolar, o Conselho de Classe e/ou de série, o Conselho Tutelar, a Associação de Pais e Mestres (APM), o Projeto Político Pedagógico, etc. (CURY, 2000).

Os CMEs são órgãos colegiados com atribuições variadas em aspectos normativos, consultivos, fiscalizadores e deliberativos. São eles componentes legais que interpretam e resolvem a aplicação da legislação da área da educação, segundo as suas competências e, é claro, suas capacidades. Bordignon (2009) explica que a ideia de um conselho de educação no Brasil não é nova, seus indícios ocorrem desde o período chamado no Brasil de “Império”, momento em que ocorria parca organização na área educacional, mas já havia uma preocupação voltada para a criação destes colegiados.

Foi com a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – 4.024/61), que o Conselho Federal de Educação (hoje, Conselho Nacional de Educação) e os Conselhos Estaduais de Educação foram instituídos como órgãos da administração direta do Ministério da Educação (MEC) e das Secretarias Estaduais de Educação (CURY, 2000). A inclusão do Município como responsável pelo antigo 1º grau ocorreu com a Lei 5.692/1971; nesta, o Artigo 71 facultou aos municípios constituir seus conselhos e, onde não houvesse condições para tal, os municípios poderiam receber incumbências delegadas pelos respectivos Conselhos Estaduais.



Entretanto, o papel do conselho de educação não deve ser reduzido à reprodução de normas dos conselhos “maiores” ou de submissão ao governo, mas, de forma ampliada, da sociedade dialogando com o governo. A função do conselho é atuar como ponte, mediadora do diálogo entre as aspirações da sociedade e o governo. É importante ser constituído de representações que abrangem os vários setores, trabalhadores, professores, funcionários, discentes e responsáveis por alunos, representantes tanto da educação pública quanto da particular. A partir da Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF/88), com a instituição do princípio da gestão democrática da educação, os conselhos continuaram com sua competência normativa e foram assimilando alguns papéis como de controle social, de proposição, formação de opinião e de mobilização social.

Quanto aos municípios terem o seu colegiado, a legislação contemporânea estabelece indicativos. Observamos isto com a CF/88 e mais tarde, mesmo que indiretamente, com a LDB 9.394/96, além dos PNEs de 2011-2020 e 2014-2024 e, mais recentemente com a implantação dos Planos Municipais de Educação (PMEs), que ocorrem a partir de 2015. Tais normativas expressam vínculos dos conselhos aos seus respectivos Sistemas Municipais de Educação (SME).

Criar um sistema significa conquistar o poder no sentido de tomar decisões e estabelecer políticas educacionais além de fortalecer a institucionalização da participação da sociedade civil no processo de definição dessas políticas. A criação de um SME dentro de um regime de colaboração favorece o compromisso com a educação, a melhoria de ensino e fortalece o Município, pois até antes de ter um conselho é preciso criar um Sistema de Ensino, cujos componentes é o Conselho de Educação, a Secretaria de Educação (ou similar) e uma Rede Escolar.

A CF/88, aprofundando a doutrina federativa, ampliou os sistemas de ensino, também para os municípios, instituído o princípio do regime de colaboração. A LDB 9.394/96 definiu as diretrizes de organização dos sistemas



e respectivas competências, mas não tratou do regime de colaboração, não desenvolvendo assim a concepção de Sistema Nacional de Educação. À União foi atribuída a responsabilidade pela coordenação da política nacional de educação. Além das diretrizes e bases nacionais, definidas na LDB, outras leis federais, a exemplo do Plano Nacional de Educação, também definem metas atendendo as diretrizes definidas pelo Conselho Nacional de Educação, este complementa as políticas e diretrizes nacionais. O MEC, no seu papel de coordenador da política nacional, por meio de estratégias próprias, abrangendo um conjunto de programas de apoio aos sistemas de ensino, atua para tornar efetivas na prática as políticas e diretrizes nacionais.

A LDB de 1996 define a existência do conselho como órgãos normativos dos sistemas de ensino. A configuração que se desenhou, a partir daí, com relação aos sistemas, indica realidades distintas referentes aos conselhos de educação nos diferentes níveis da estrutura de ensino no país, implicando uma complexidade devido à natureza multifacetada política e socialmente dos municípios brasileiros^{iv}.

Entende-se que neste encaminhamento está o porquê da existência dos conselhos, órgão que se constitui pela participação dos envolvidos no processo educacional. Cabe à escola, como instituição responsável pela educação escolar local assumir o seu papel e aprender a fazer uso desse instrumento de gestão.

A qualidade da educação é um dos objetivos principais não só no plano governamental como também da própria sociedade de modo geral. Esta disposição se encontra referenciada no artigo 1º do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (BRASIL, 2007, s/p.), que afirma: “o Plano de Metas [...] é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica”. Importa-se assim a constituição de sistemas. Para viabilizar a qualidade são criados instrumentos como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); Indicadores da



Qualidade na Educação (AÇÃO EDUCATIVA et al, 2013) ou por meio do esforço coletivo da comunidade escolar representada no Conselho Escolar ou ainda numa ação conjunta entre a Secretaria Municipal de Educação (SMED), o CME e a comunidade local no Fórum de Educação, por exemplo, na elaboração do PME.

O Plano de Metas em suas diretrizes, no artigo 2º e, em específico, nos seus incisos XX a XXIII apontam a importância da participação da comunidade e do conselho de educação no acompanhamento e na avaliação, por meio da gestão participativa, das políticas públicas na área da educação e na elaboração do Plano Municipal de educação. Já o IDEB é destacado no artigo 3º do Decreto 6.094/2007, parágrafo único: “[...] será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso”. (BRASIL, 2007, p. 2). Para viabilizar o cumprimento das metas estabelecidas pelo Compromisso, o Plano de Ações Articuladas (PAR) objetiva garantir, segundo o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), a sustentabilidade das ações propostas, viabilizadas por meio da participação dos sujeitos da localidade. O referido documento descreve as ações como sendo de

[...] caráter plurianual, construídos com a participação dos gestores e educadores locais, baseados em diagnósticos de caráter participativo, elaborados a partir da utilização do Instrumento de Avaliação de Campo [...] em quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores [...] práticas pedagógicas e avaliação, e infra-estrutura física e recursos pedagógicos. (HADDAD, 2008, p.14).

Nesta perspectiva, o PNE/2014 tem as suas diretrizes apontando para qualidade da educação, em específico os incisos II, III, IV, IX e X, nos quais são explicitados: II – universalização do atendimento escolar, III – superação das desigualdades educacionais, IV – melhoria da qualidade da educação, VI – promoção do princípio da gestão democrática, VIII – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto e IX – valorização dos profissionais da educação.



O artigo 11 do PNE/2014, por sua vez, reafirma o IDEB como indicador para avaliar a qualidade da educação e este índice passa a ser o parâmetro para desenvolver as estratégias propostas pela meta VI para “Formalizar e executar os planos de ações articuladas dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à melhoria da gestão educacional [...]” (BRASIL, 2014, estratégia 7.5).

Neste esforço da sociedade, objetivando a qualidade da educação, não se pode abrir mão do processo de reflexão pautado na problematização do que seja o termo qualidade. Qual projeto de qualidade está sendo referenciado? Lima (2014) traz contribuições ao analisar as tendências em disputa em torno do que seria a qualidade da educação. Mais do que um termo polissêmico adequado às mudanças sociais, políticas, culturais e econômicas, segundo o autor, apresenta-se em seu bojo uma contenda, ou seja, “a questão não se encontra na polissemia, mas na disputa, na relação conflitual, na relação da contradição [...] qualidade no público e qualidade no privado, qualidade para uns e quantidade para outros, qualidade social e qualidade de mercado”. (LIMA, 2014, p. 19).

Registre-se que a categoria qualidade, acrescida do termo “socialmente referenciada da educação”, foi muito debatida nas CONAEs (2012 e 2014). A justificativa para o “social” refere-se à necessidade de realizar a distinção com a nomeada *qualidade total* que prima pelo produto, pela eficiência, inspirada principalmente no pensamento economista (ou gerencialista), concepção que não se aglutina ao espaço educacional público, focado na qualidade social, que diz respeito à constante construção de relações democráticas. Entende-se de início, com vistas a um aprofundamento teórico do conceito, que a qualidade da educação é um princípio constitucional do ensino público, legalmente registrado na CF/88 e na LDB 9.394/96. Com esta compreensão, registra-se que o termo qualidade por apresentar um conceito dinâmico, histórico, precisa ser reconstruído constantemente e que se altera no tempo e no espaço, vinculando-



se às demandas e exigências sociais de todos os processos (produtivos ou improdutivo), que buscam ter como base a qualidade.

Para ser compreendida é preciso remeter ao que se conceitua como qualidade a apreensão de um conjunto de variáveis que interferem no âmbito das relações sociais mais amplas, ou seja, às questões macroestruturais, relacionadas com a concentração de renda, desigualdades sociais; à forma de organização da sociedade capitalista, a qual delimita o direito à educação; aos diferentes espaços, sujeitos e processos formativos; relacionando os campos subjetivos (formação inicial e continuada) e o objetivo (trabalho e infraestrutura).

Nesse sentido, os diferentes níveis, ciclos e modalidades educativas possuem uma trajetória histórico-cultural que tem relação com um determinado projeto de nação que ao estabelecer diretrizes e bases para o sistema educacional, indica o horizonte pretendido. Por isso, a educação, também em sentido amplo, é elemento partícipe das relações sociais mais largas, esta contribui, para a transformação ou manutenção das relações sociais, ou seja, está dentro de um projeto de nação, que atenda às orientações mercantilistas da organização social capitalista ou que estabeleça como foco não o “econômico”, mas o sujeito e a transformação social.

É preciso atenção nas inferências e interferências sobre a qualidade da educação nacional, ocasionadas por decisões internacionais diversas; mercantilização da educação; redução da prática social a mera condição de prestação de serviços; regulação da participação de diferentes sujeitos institucionais quanto ao processo de construção da qualidade da educação, dentre outros. Outro ponto de suma importância é quanto à complexidade dos parâmetros de qualidade para os sistemas e para as instituições básica e superior em âmbito da União, estados e municípios, em sistemas educativos próprios. Requer, além de articulações, a observação do cenário brasileiro desigual – desigualdades regionais, estaduais, municipais –, normas e redes nem sempre conectadas, diferentes sujeitos (potencialidades individuais e grupais), a



dinâmica pedagógica (processo ensino-aprendizagem), o currículo, a avaliação, enfim, a dinâmica societal de cada lugar.

Nesse sentido, para tratar de qualidade é preciso considerar as dimensões (indicadores de qualidade), intra e extraescolares, socioeconômico e cultural, custo aluno-qualidade, qualidade social, processos educativos (práticas curriculares, planejamento pedagógico, processo de participação, dinâmica da avaliação), relação de equivalência discente-docente-técnico administrativo, financiamento público, estrutura e características de cada sistema ou instituição, livre organização sindical, formação inicial e continuada dos profissionais de educação, valorização e planos de carreira, satisfação e engajamento dos diferentes segmentos da educação.

Entender os indicadores de qualidade nos sistemas de ensino consiste em determinar quais dimensões educacionais que os sistemas precisam para que de fato possam garantir um ensino promissor de conhecimento, com qualidade. Eis aí o *campo fértil* de atuação do CME, a partir de um modelo de participação popular, de representação democrática direta e indireta, conectar-se (como fosse uma caixa de ressonância) entre comunidade e aparelho administrativo educacional, para constituir (normatizar, deliberar, [re]definir) o projeto político sobre qualidade no município, fazendo com que os indicadores passem a vigorar para a construção da qualidade social (e política) referendada a partir das necessidades sociais e políticas dos sujeitos que constroem e a quem a educação está voltada (professores, alunos, responsáveis por alunos, equipes administrativas e pedagógicas).

3. Constatações sobre os CMEs pesquisados^v

Registramos, neste item, alguns elementos que julgamos essenciais para compreendermos os objetivos firmados para este artigo quanto à noção de



qualidade consistente nos conselhos e sua forma de atuação, o que implica em princípios de determinados tipos de qualidade. Os dados aqui relatados e problematizados são resultados de pesquisa de campo desenvolvida nos quatro estados (MT, MS, GO e MG) onde foi desenvolvida a pesquisa sobre CMEs e a qualidade.

No geral, os conselhos pesquisados foram criados em datas bem próximas, o que não implica uma ação mais ou menos qualitativa, pois sua efetiva ação está conectada ao ato de criação do FUNDEF, em 1997, portanto, eles são criados ou recriados naquele período, enquanto quesito legal para se estabelecerem enquanto parte de um sistema de financiamento, reduzido, no caso à redistribuição de valores concentrados no FUNDEF. O FUNDEF exigia no ato de sua adesão a criação de um conselho. Em alguns casos o CME aglutinou o CACs, noutros foi criado conselho paralelo. Daí, que mesmo criados, alguns CMEs permaneciam inativos. Entende-se, assim, que foram criados não por uma iniciativa político-transformadora, mas por uma necessidade de se garantir a redistribuição e transferência de recursos. Mas este, embora um traço importante, não é determinante para analisar a qualidade presente nos conselhos, como veremos a seguir:

O Conselho Municipal de Educação de Uberlândia/MG (CME-UDI) tem criação datada em 1972, oriunda das determinações da Lei 5.692 de 1971, que, com o seu teor *desconcentrador*, estabeleceu, para as esferas municipais, a implantação de conselhos anuentes (ou apêndices) dos conselhos maiores (Federal e estaduais). Entretanto a Lei não "pegou". Uberlândia não foi diferente das demais unidades federativas que promoveram tais iniciativas. Desse período até o final dos anos oitenta do século XX, manteve-se implantado, porém inativo. O CME-UDI vai reaparecer, nos textos legais desse município, por meio da Lei Orgânica Municipal (LOM) de 1990.

Uberlândia optou por instituir o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS do FUNDEF) e o CME, sem criar, entretanto, o SME. O exercício do



conselho na segunda metade dos anos de 1990 legitimou a centralização do poder executivo, restringindo a participação da sociedade civil em suas deliberações, visto que, no conselho, a pauta ficou por vários anos concentrada em discussões internas sobre o SME e o Regimento Interno do conselho, sem ocorrer decisões que pautassem debates sobre as necessidades educacionais da população e as políticas educacionais para o município.

A atuação do CME-UDI, no período dos anos 2000 se materializou, por um lado, pela tentativa de controle social por parte do executivo, e por outro pela resistência de seus membros. Se o conselho pouco influenciou nas políticas municipais, doutra forma, foi carregado de manifestações: resistiu quando a Secretaria Municipal de Educação (SMED) se posicionou contra as eleições de diretores (2008), realizou o Congresso Municipal de Educação em 2014 que culminou na elaboração do primeiro PME de Uberlândia (2015), manifestou-se favoravelmente sobre a ocupação das escolas (2016), realizando visitas e aprovando moção de apoio. Enfim, se não deliberou sobre os rumos das políticas municipais, não esteve alheio a elas, assimilando papéis relativos ao caráter propositivo e mobilizador.

O Conselho Municipal de Educação de Araguari/MG (CME-Araguari) foi criado pela Lei ordinária nº 2.457/1989 como órgão de natureza consultiva, mas permaneceu inativo durante seis anos até ser instituído pela lei nº 3.078/1995, a qual visou regulamentar suas atribuições e ainda dispor sobre a nomeação dos conselheiros a propósito da necessidade de serem indicados pelas entidades e categorias das quais representavam, permanecendo esse entendimento até os dias de hoje. Cinco anos mais tarde, a Lei nº 3.477/2000 altera a lei anterior que instituiu o CME de Araguari. Dentre as principais modificações, estava a ampliação das atribuições do conselho, de natureza inicialmente consultiva, para deliberativa, fiscalizadora e de acompanhamento. Por fim, a Lei nº 5.693/2016 introduz novas adequações na Lei nº 3.078/95, alterada pela Lei nº 3.477/2000, para fazer a inclusão do seguimento dos recreadores da rede



municipal de ensino como seguimento da educação infantil, atendendo a diretrizes e normas específicas do Conselho de Acompanhamento e Controle social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACS do FUNDEB), reforçando, assim nossa tese de que os conselhos atuais foram mobilizados pelas normatizações exteriores, e não pelas mobilizações locais.

O Conselho Municipal de Jataí/GO (CME-JATAÍ) teve pesquisa realizada no âmbito do NuFOPE – Grupo de Pesquisa Formação de Professores e Práticas Educativas – da UFG/Regional Jataí articulando-se organicamente com o conselho em tela. Os pesquisadores atuaram junto ao Comitê Gestor (2014-2015) do PME, coordenado pela Secretaria Municipal de Educação (SMED) e pelo CME, elaborando o diagnóstico da educação municipal, as metas e as ações do referido plano; além de contribuir decisivamente com a divulgação do PME na comunidade educacional (especialmente entre os docentes) estimulou o debate público acerca do PME, sua importância e implicações, por meio das conferências e audiências públicas.

O CME-Jataí manifestou proposições democrático-participativas ao receber os pesquisadores do NuFOPE, o que contribuiu para o estabelecendo uma parceria visando possibilitar processos educacionais voltados para a qualidade social e política da educação. Essa aproximação com o CME em Jataí garantiu o acesso à documentação produzida naquela instância (atas, pareceres, resoluções), que foram depositadas no banco de dados do Obs-CMEBr^{vi}.

Quanto ao Conselho Municipal de Educação de Colíder/MT (CME-Colíder) não ocorreu a possibilidade de realização da pesquisa, pois não informavam a data o local onde esta aconteceria, apesar das reiteradas solicitações realizadas pelos pesquisadores daquela região. Ao se fechar, desta forma centralizada, tangenciou os preceitos éticos de convivência democrática, o que demonstrou sua fragilidade no campo da participação, da transparência e dos valores éticos. Trata-se de um bom exemplo daquilo de desenvolvemos na pesquisa, informado



anteriormente, sobre a essência do conselho quanto à história política, econômica e cultural de cada município.

Pensar a ética como construção participativa remete a uma perspectiva de avanço coletivo, se ela é arquitetada nos preceitos sociais e públicos ou na ética do capitalismo. Apenas num ambiente democrático é possível construir uma ética que articule as necessidades humanas e sua satisfação coletiva. O Conselho de Colider colidiu com o preceito ético de participação e construção coletiva da educação ao impedir processos de pesquisas que poderiam contribuir, inclusive com o aprimoramento da atuação daquele conselho.

Já o Conselho Municipal de Educação de Nova Guarita/MT (CME-Nova Guarita) foi criado pela Lei nº 52, de 24 de junho de 1997, a qual o definiu como órgão consultivo, deliberativo, fiscalizador e de assessoramento, vinculado à estrutura da SMED, e integrante do SME. Posteriormente, a lei n.º 57/1997 definiu o CME como órgão integrante do SME, sem, entretanto, tê-lo implantado até o presente momento. Dessa forma, as instituições de Educação Básica criadas e mantidas pelo município, bem como as instituições privadas de Educação Infantil, fazem parte do Sistema Estadual de Ensino.

Na composição do conselho, atuam como membros, a presidência dos seguintes conselhos: do FUNDEB, de Alimentação Escolar e do Tutelar. Dentre as demais representações, uma chama a atenção, a vaga prevista para dois representantes da “Associação Comercial e Industrial de Nova Guarita”, não ocupadas, pois, conforme relatos “não houve interesse por parte daquela associação indicar representantes”.

No ano de 2016, a lei n.º 57/1997 foi alterada pela Lei n.º 580, de 11 de julho de 2016, a qual, entre outros elementos, modificou a composição do CME, realizando os debates e a aprovação de seu Regimento Interno (que até então não possuía); reavaliando as funções do conselho (no intuito de incluir a função normativa), dentre outras demandas. Durante o ano de 2017, tem realizado



discussões para revisão do PME. A frequência às reuniões e o interesse dos conselheiros pelas demandas apresentadas ao conselho são notáveis, o que tem favorecido a atuação social e política deste conselho.

Quanto ao Conselho Municipal de Barra do Garças/MT (CME-Barra do Garças) foi criado pela Lei nº. 043/1997. Posteriormente, em 1998, a Lei Complementar nº. 047/97 reestrutura o conselho e dispõe sobre sua composição e competências. Já o SME constituiu-se por meio da Lei nº. 2.095/98.

Uma das constatações iniciais, resultado da entrevista com o presidente do conselho (acumula muitos anos nesse cargo), é que o CME tem função deliberativa, consultiva, informativa, fiscalizadora, pedagógica, propositiva e mobilizadora. A pauta das reuniões, acompanhadas a partir de 2016, transita entre muitas temáticas que surgem das demandas espontâneas, das quais se podem destacar: discussões sobre a Base Nacional Comum Curricular; credenciamento e descredenciamento de escolas de Educação Infantil (ampliação da rede), dentre outras, porém nada que tenha sido solicitada para normatização ou deliberação pelo poder executivo. Similar ao CME-UDI, este conselho se movimentou mais pelas demandas externas: mobilização, formação de opinião e proposições, do que pelas funções institucionalizadas dos conselhos.

Enfim, a pesquisa realizada sobre o Conselho Municipal de Educação de Dourados/MS (CME-Dourados) indica que o mesmo tem tido uma atuação centralizada em seus funcionários de carreira. Os conselheiros se adequam conforme as demandas que passam sobre o crivo de tais funcionários. Weber (1982) registra que os funcionários formam um grupo orgânico em relação ao poder, mantendo-se e conservando as estruturas de saberes e fazeres, numa doutrinação burocrática, o que tem como fim garantir a reprodução da própria burocracia.

Os funcionários de carreira do conselho em tela, em depoimento durante o



III Encontro Nacional sobre CMEs, ocorrido em Dourados, em maio de 2017, manifestaram para si a centralidade das ações daquele conselho, indicando, dentre outras ações, que visitam/fiscalizam cerca de 100 escolas por mês. Um exagero, o qual indica a dimensão do poder que aqueles servidores querem demonstrar. O movimento dos conselhos investigados nos mostra que eles apresentam condutas e valores de proposições diferenciadas, articulando-se ora ao poder executivo em sua sanha desmobilizadora e burocrática, ora atuando numa perspectiva transformadora. Tais modelos de ações e atitudes estão vinculadas a concepções de qualidade, implicando-se na história do município, em suas condutas culturais e políticas, no agregamento ao modelo burocrático ou resistindo a ele.

CONSIDERAÇÕES

As contribuições, em primeiro lugar, se constituíram na abordagem sobre as ações do CME na operacionalização e instrumentalização para a qualidade socialmente referenciada da educação, tomando como tese central que conselhos não têm posicionamentos unos ou são meramente reprodutores. Em segundo lugar, na reflexão e conhecimento do conceito de qualidade socialmente referenciada da educação, cuja aparência se revela quantitativa, mas sua essência é multifacetada, o que corresponde à história das pessoas, das instituições, dos locais. Em terceiro, que os conselhos, ao terem suas funções restritas, começam a atuar em seus papéis políticos e de mobilização, formação de mentalidades e outras temáticas que dizem respeito às questões sociais e políticas.

Além disso, com a consecução da pesquisa da pesquisa documental e de campo, que resultou neste trabalho, obtiveram-se, uma articulação entre ensino, pesquisa e extensão desenvolvidas por docentes, pós-graduandos e graduandos



das faculdades de educação da UFU, UFGD, UFG/REJ, UNEMAT, UFMT e seus respectivos grupos de pesquisas; incremento da integração entre Universidade e os conselhos das regiões envolvidas; disponibilização de conhecimentos de interesse para os cursos de formação de profissionais da educação; disponibilização de conhecimentos para professores, gestores e dirigentes educacionais; divulgação do desenvolvimento das pesquisas nos Encontros Nacionais sobre CMEs^{vii}, tendo como foco principal os conselheiros das várias regiões brasileiras.

Os itens elencados acima somente puderam se materializar a partir de uma pesquisa construída em rede nacional, observando como meta dialógica, estudos qualitativos realizados pelos pesquisadores, encontros para debate, avaliação e replanejamento dos rumos da investigação e os seminários nacionais sobre a pesquisa. Os seminários envolveram além dos pesquisadores, professores e alunos da Educação Básica e Superior, além de dezenas de conselheiros vinculados aos respectivos CMEs das cidades envolvidas na pesquisa e das suas redondezas.

A articulação nacional possibilitou colher dados e analisá-los de forma coletiva, conforme fomos discorrendo no desenvolvimento deste trabalho. Outro fato de suma relevância consistiu na necessidade de implementação de um grupo de pesquisa que congregasse todos os pesquisadores, o GEP-CMEBr^{viii}.

Concluimos afirmando que os conselhos são um instituto muito recente, tendo atualmente pesquisas relevantes sobre estes, porém, ainda carecendo de acompanhamentos de seu cotidiano para que, a partir da elaboração de novos estudos e dados, possam ter cada vez mais uma maior relevância em sua atuação, buscando contribuir para a construção de uma sociedade democrática e igualitária.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AÇÃO EDUCATIVA, Unicef, Pnud, Inep, SEB/MEC (coordenadores). **Indicadores da Qualidade na Educação**. São Paulo: Ação Educativa, 2013.

AGÊNCIA Brasil. **Número de conselhos municipais de educação** cresce, mas ainda há desafios. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/educacao/numero-de-conselhos-municipais-de-educacao-cresce-mas-ainda-ha-desafios,47bcd410ff474410VgnCLD2000000ec6eb0aRCRD.html>>. Acesso em: 6 março 2014.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da Educação no Município: sistema, conselho e plano**. vol. 3 - Editora e Livraria Instituto Paulo Freire - 1a. edição – 2009

BRASIL. **Constituição Federal 1988**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/const/>> Acesso em: maio de 2014.

_____. Conselho Municipal de Educação. **Criação, composição e atribuições do Conselho Municipal de Educação**. Portal MEC/SEB, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb> . Acesso em fevereiro de 2013.

_____. **Conselho Municipal de Educação: colegiados da gestão democrática do sistema**. Disponível em: <<http://www.uncme.com.br/?pag=11&cat=38&art=486>>. Acesso em: 6 junho 2014

_____. **Decreto 6.094/2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e a comunicada, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilidade social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccvil03/ato2007-2010/Decreto/D6094.htm> Acesso em: dezembro de 2013

_____. **Lei nº 9.394/96**. Estabelece as diretrizes e as bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm> Acesso em: 10 fev. 2013

_____. **Lei nº 5.692 de 11 de agosto de 1971**. (Revogada pela Lei n. 9.394, de 20-12-1996) Fixa Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º Graus, e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/136683.pdf> Acesso em junho de 2017.



_____. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. 86 p. – (Série legislação; n. 125).

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: AGUIAR, Márcia Ângela da S e FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org). AGUIAR, M. A. S; FERREIRA, N. S. C. **Gestão da Educação: Impasses, Perspectivas e Compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000.

DOCUMENTO final. CONAE. **Documento final**. Disponível em : http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf Acesso em: junho 2014

ENCME/2017. **Boletim**. Uma publicação do Grupo de Estudos e Pesquisa Sobre CMEs no Brasil (GEP-CMEBr). Uberlândia: 2017.

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e mudança social**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

HADDAD. Fernando. **Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

LIMA, Antonio Bosco de. (Org.). **Qualidade da Educação Superior – O Programa REUNI**. Jundiaí: Paco Editorial, 2014.

ORLANDI, E. P. **Análise do discurso: princípios e procedimentos**. Campinas: Pontes, 2005.

RESENDE, V. M.; RAMALHO, V. Análise de Discurso Crítica, do modelo tridimensional à articulação entre práticas: implicações teórico-metodológicas. **Linguagem em (Dis)curso**, Tubarão, v. 5, n. 1, p. 185-207, jul/dez, 2004.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, ano XX, nº 69, Dezembro, 1999. p.120-121

WEBER, Max. Burocracia. In: GERTH, Hans H.; MILLS, C. Weight (Org.). **Max Weber: Ensaios de Sociologia**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara Koogan. 1982. p. 229- 282.



ⁱ O Conselho Municipal de Educação no Brasil e a qualidade socialmente referenciada do ensino. Chamada Universal – MCTI/CNPq no. 14/2014.

ⁱⁱ Pesquisadores vinculados a cinco instituições de ensino, pesquisa e extensão, a saber: Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Universidade Federal de Goiás/Regional Jataí (UFG/REJ), Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT) e Universidade Estadual do Mato Grosso (UNEMAT).

ⁱⁱⁱ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997.

^{iv} Implicam para isto o número de habitantes, o PIB, o IDH, a região onde está localizado o município, sua fonte de economia, sua origem de colonização/ocupação, dentre outros elementos geográficos, políticos, econômicos e culturais, o que resulta um modelo de educação.

^v Este item foi desenvolvido a partir de informações e dados contidos no Boletim ENCME/2017, uma publicação do Grupo de Estudos e Pesquisa Sobre CMEs no Brasil (GEP-CMEBr) e discursos realizados no III Encontro Nacional sobre Conselhos Municipais de Educação, realizado no mês de maio de 2017, na cidade de Dourados/MT.

^{vi} Observatório sobre os Conselhos Municipais de Educação do Brasil, criado em 2017, alojado na UFG, Regional Jataí, com acesso pelo endereço <https://observatoriocmebrasil.jatai.ufg.br/>

^{vii} I ENCME realizado na cidade de Uberlândia/MG em abril 2016, o II em Jataí/GO em outubro de 2016, o III em Dourados/MS, em maio de 2017 e o IV em novembro de 2017 na cidade de Uberaba/MG.

^{viii} Criado no início de 2017, o Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Conselhos Municipais de Educação no Brasil (GEP-CMEBr), foi cadastrado e certificado pelo CNPq.

Recebido em: 11/09/2017

Aceito em: 11/05/2018

