

## CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DE ARAGUARI E UBERABA: ENTRE A PARTICIPAÇÃO, COMO QUALIDADE SOCIAL, E RAZÕES CONSTITUCIONAIS<sup>1</sup>

**Dr. Jeovandir Campos do Prado**  
**Me. Wilson Augusto Costa Cabral**  
Universidade Federal de Uberlândia

**RESUMO:** O presente artigo focaliza os Conselhos Municipais de Educação (CMEs) de Araguari e Uberaba, duas cidades importantes situadas na região do Triângulo Mineiro. O estudo estabelece os CMEs no âmbito da Constituição Federal de 1988, concernente ao papel dos Conselhos e as formas de participação ensejadas no período de redemocratização. Também, aborda a forma de participação na lógica governamental capitalista, na qual, a participação social tem dificuldades e limitações para constituir-se como tal. Dito de outra forma, muitos CMEs, na sua origem, apenas cumpre o estabelecido

no dispositivo constitucional tendo a sua atuação e poder de intervenção comprometidos. Nessa direção, tornou-se necessária a investigação sobre os Conselhos dos respectivos municípios no intento de corroborar com discussões apresentadas. Nelas, procurou-se centrar nos pilares: implantação do CME; composição e fins do Conselho; e indicadores de qualidade baseados em preceitos participativos, mobilizadores e organizativos do Conselho. Conclui-se ao final, que os referidos Conselhos apresentam similitudes nas suas criações, critérios de composição e paridades.

**PALAVRAS-CHAVE:** Constituição de 1988; Participação; Conselhos Municipais de Educação.

## MUNICIPAL COUNCILS OF EDUCATION OF ARAGUARI AND UBERABA: BETWEEN PARTICIPATION, AS SOCIAL QUALITY, AND CONSTITUTIONAL REASON

**ABSTRACT:** This article focuses on the Municipal Councils of Education (CMEs) of Araguari and Uberaba, two important cities located in the Triângulo Mineiro region. The study establishes the CMEs within the framework of the Federal Constitution of 1988, concerning the role of the Councils and the forms of participation in the redemocratization period. It also addresses the form of participation in the capitalist governmental logic, in which social participation has difficulties and limitations to constitute itself as such. In other words, many CMEs, in its origin, only complies with what is established in the constitutional provision, with its

commitment and intervention power compromised. In this direction, it became necessary to investigate the Councils of the respective municipalities in the attempt to corroborate with the discussions presented. In them, we tried to focus on the pillars: implantation of the CME; composition and purposes of the Council; and quality indicators based on participatory, mobilizing and organizational precepts of the Council. It is concluded at the end that these Councils present similarities in their creations, composition criteria and parities.

**KEYWORDS:** Constitution of 1988; Participation; Municipal Councils of Education.



### 1. INTRODUÇÃO

A abordagem de temas correlatos aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, dentre os quais os Conselhos Municipais de Educação fazem parte, sempre nos conduz à discussão quanto à realidade da democracia, qual democracia<sup>2</sup> e, conseqüentemente, das formas como esta constitui-se. Desse modo, não podemos escolher como ponto de partida de nossa análise senão, como afirma Marx, a realidade histórica concreta. Segundo o autor, “os homens fazem a sua própria história, mas não a fazem segundo a sua livre vontade; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado” (MARX, 2003, p. 7).

Assim, não podemos ignorar o momento de crise vivido na jovem e conturbada democracia de nosso país. Aproximando-nos dos 130 anos de república, a democracia brasileira sofreu, nestes tempos, duros golpes. O que vivenciamos em nossos dias é um fenômeno sintomático da fragilidade da democracia representativa, que, fatidicamente, tem conduzido o povo brasileiro ao descrédito do ceticismo apolítico e da recusa à participação. Fatos evidenciados pelos escândalos das delações de grandes grupos econômicos, confirmam a análise de Frigotto (2004, p. 7), ao prefaciá-lo livro *Conselhos Participativos e Escola*:

Um olhar atento sobre nossa história dos 503 anos de domínio dos colonizadores, sob diferentes formas indica que convivemos por aproximadamente 400 anos com o regime escravocrata e, depois dele, um regime republicano marcado por duas ditaduras no século XX e inúmeros golpes institucionais. As elites dirigentes são predominantemente golpistas, autoritárias, despóticas e, historicamente, associadas de modo subordinado e consentido aos interesses do grande capital internacional. Configurou-se uma hipertrofia do Estado, tomado como propriedade privada desta elite, e constitui-se uma sociedade civil frágil. Disso resulta, também, uma democracia de caráter formal, eminentemente representativa e, conseqüentemente, fraca.



Seguindo as indicações de Fiori (2002), percebe-se que em nosso país tivemos três projetos de desenvolvimento que lutaram entre si durante todo o século XX e permanecem vivos, ainda digladiando entre si em nossos tempos: um projeto centrado no liberalismo; um projeto nacional desenvolvimentista conservador e, por fim, um projeto nacional popular. Os dois primeiros alternaram-se no poder em toda a história nacional e, podemos afirmar, estiveram ambos presentes inclusive no governo do Partido dos Trabalhadores. Se por um lado este proporcionou grandes conquistas sociais, por outro, mostrou-se submisso aos interesses do capital monopolista, sendo fortemente irrigado em suas finanças por seus recursos. Ao terceiro projeto restou o campo das lutas populares, das mobilizações democráticas, da luta ideológico-cultural, tendo forte presença nas discussões acadêmicas.

Somente a partir deste embate de projetos de desenvolvimento ou mesmo de país que podemos compreender os avanços da Constituição Federal de 1988 contra o autoritarismo e a centralização na gestão da política pública. Embora existentes desde o início do século XX em várias localidades brasileiras, tendo sido proposto por Anísio Teixeira (1968), no *hall* das propostas da “Escola Nova”, no entanto, é a partir da chamada Constituição Cidadã que os conselhos vão, de fato se tornar uma realidade em nosso país, pelo menos no campo constitucional.

## 2. PARTICIPAÇÃO COMO AÇÃO CONTRA-HEGEMÔNICA

Os Conselhos Municipais de Educação, constituídos na maior parte dos municípios brasileiros, tiveram sua criação na década de 90 do século passado. Surgem, naquele momento, como uma esperança de rompimento com as práticas do autoritarismo e da centralização do poder. Entretanto, podemos notar concepções diversas quanto ao que podemos denominar a missão dos conselhos. Conforme aponta Leher (2004, p. 34),



No neoliberalismo distintamente da tradição da esquerda de autodeterminação e de auto-organização do trabalhador, o conselho é uma esfera governamental de assessoria [...]. Obviamente, o papel da sociedade não é de assessorar [...], e sim o de refletir e discutir de maneira autônoma para que o Executivo implemente políticas conhecidas como legítimas.

O autor da passagem anterior chama atenção sobre formas distintas, matrizes opostas de atuação e participação, sob nuances da perspectiva econômica capitalista. No pensamento marxiano, os conselhos são entendidos como instrumentos de auto-organização e mobilização do proletariado, visando um objetivo maior, de sua autodeterminação. Leher (2004), explicita ainda, que o conceito de auto-organização pode ser compreendido como a associação dos trabalhadores de uma forma particular, ou seja, visa agregar “[...] pessoas com uma identidade comum, com interesses compartilhados e que pretendem construir um futuro comum, independentemente dos patrões e dos governos (p. 27).

É nesse sentido que o pensador italiano Antonio Gramsci se posicionou com sua proposta difundida do intelectual orgânico, segundo a qual era necessário, uma vez que a classe dominante já possui os seus intelectuais orgânicos, que também a classe trabalhadora os tenha para defender os seus ideais. Nos seus argumentos:

Cada grupo social, nascendo no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si ao mesmo tempo, de um modo orgânico, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e no político (GRAMSCI, 1997, p. 343).

O ponto fundamental da teoria gramsciana, portanto, está na ocupação e atuação de uma ação contra-hegemônica em espaços que vão além do campo econômico, daqueles comprometidos com a realidade de sua classe social, como bem observou Carnoy, (1990).



Nesta compreensão, os conselhos poderiam ser compreendidos como instrumentos de auto-organização e participação ao se posicionar contra a lógica governamental. A constatação, em contrapartida, é de que os conselhos em sua constituição atual, não raro, transformaram-se em “conselhos de governo”, em que o vigor participativo e autônomo encontram-se enfraquecidos e vigiados pelo executivo.

Entretanto, a CF de 1988 trouxe um alento, uma nova redefinição do Estado no plano das políticas públicas quando incluiu os conceitos de descentralização e gestão democrática. Nessa condição, a referida Constituição intentou legitimar, nos seus princípios e diretrizes (vide arts. 204, 206 e 227), a participação popular por meio de organizações representativas na condução e formulação das políticas públicas nos níveis Federal, Estadual e Municipal. Após sua promulgação, comenta Rocha (2009, p. 42),

[...] o grande desafio passou a ser a regulamentação dos preceitos constitucionais a fim de se efetivar a *tão sonhada* participação popular. Iniciou-se, desde então, uma intensa mobilização e articulação dos diversos segmentos sociais organizados, no sentido de se estabelecerem os mecanismos jurídicos legais necessários à gestão descentralizada das políticas públicas. (grifo do autor).

O autor reforça que o formato constitucional pensado possibilitava a instituição dos conselhos, enquanto conselhos gestores, que previa a interação entre a sociedade e o governo, dito de outra forma, comportava uma atuação mais efetiva da sociedade no âmbito da gestão pública. Desdobramentos resultantes de um contexto de lutas e mobilizações de diversos segmentos sociais, iniciado na década anterior à promulgação da peça constitucional e propiciada com a ruptura do poder autoritário naquele momento de transição. Rocha (2009) assevera que a CF de 1988 trouxe no seu cerne a ideia de uma configuração da gestão das políticas públicas com instituição de mecanismos nos processos de tomadas de decisões, até então não experienciados, em igual grau, na sociedade brasileira. Acreditamos, fundamentado nesses argumentos,



que os conselhos ganharam contornos de princípios de gestão democrática inéditos e legítimos com a promulgação do ordenamento constitucional de 1988.

Embora a democracia representativa se apresente em crise profunda de confiança na maioria dos países ocidentais, já a algum tempo, mesmo assim, não foi impeditivo para que as discussões entre projetos diferentes de país, em dado momento histórico brasileiro, acabasse por estampar na CF de 1988, a possibilidade da participação social nas esferas de poder. É manifesto, e serão apresentadas em seguida, algumas limitações impostas à uma efetiva atuação dos conselhos, mas, retomando o pensamento de Gramsci, não é fácil lutar contra a hegemonia capitalista. Faz-se mister, propor uma contra-hegemonia. Uma vez que o autoritarismo, a centralização do poder, a dominação política são culturais na nossa jovem e fragilizada democracia, como remédio para estes, a promoção de uma cultura mais identificada com a defesa dos interesses das massas populares, ou dos trabalhadores.

## 2.1. A EFETIVA AÇÃO DOS CONSELHOS E SUAS LIMITAÇÕES

Ao tomarmos como ponto de partida para a caracterização da identidade dos conselhos o viés participativo-democrático, defrontamo-nos com o que, na prática, transforma-se em sua limitação. Apesar de termos experiências exitosas quanto à ação de muitos conselhos, a grande maioria, principalmente no interior do nosso país, e mesmo nas capitais, muitos conselhos existem ainda com o único intento de cumprir a legislação.

Ao analisarmos a postura repressiva do Estado Brasileiro através do autoritarismo do governo atual<sup>3</sup>, podemos afirmar que a postura antidemocrática de passar por cima de quaisquer instâncias de participação popular, de se recusar ao diálogo, não é simplesmente uma característica de um governo. Tal postura também tem uma dose de componente cultural bastante saliente na sociedade brasileira. O Brasil, afirma Paz (2004), é muito mais patrimonialista, clientelista e autoritário do que possamos imaginar. Acrescenta, quando os conselhos, de fato são democráticos e participativos, eles se



posicionam e trabalham na contramão destes três aspectos, ainda valorizados e cultivados por uma elite dominante.

Ao tratarmos da questão da democracia em uma sociedade dominada pelo sistema capitalista, temos de concordar com Wood (2003) ao afirmar que existe no ocidente uma separação entre a “sociedade civil” e as classes populares. Daí, mesmo quando afirma-se a importância da participação da sociedade civil no Estado, esta participação está longe de ser a afirmação das necessidades e expectativas das classes populares. Wood (2003, p. 193) afirma que “é o capitalismo que torna possível uma forma de democracia em que a igualdade formal de direitos políticos tem efeito mínimo sobre as desigualdades ou sobre as relações de dominação e de exploração em outras esferas”. Por essa razão, seria temeroso e incauto pensar a participação popular nos conselhos excluída dessa lógica que, no período de redemocratização, mostrou-se ocultada em razão de mais de duas décadas de reprimida demanda de participação social no governo militar.

Os conselhos brasileiros – com a CF de 1988 – foram concebidos em um momento em que “o conceito de descentralização estava vinculado ao controle social e à participação efetiva da sociedade na construção das políticas públicas” (PERONI, 2008, p. 202). No entanto, tal mentalidade manifestou-se como contingencial, o conceito de descentralização – que àquela época evocava a participação popular, a proximidade das decisões com o povo e a possível participação e envolvimento no processo democrático – passou a significar a desobrigação do Estado para com as políticas sociais, isto é, desconcentração acompanhado de (des)responsabilização<sup>4</sup>. Tem-se, no âmbito dos conselhos, um ideal de participação, contudo, na maioria das vezes, políticas públicas e orçamentárias se apresentam com pouca margem de manobra deixada pelo aparato estatal.



Outra consideração importante, diz respeito à representatividade e paridade entre a sociedade civil e sociedade política<sup>5</sup> na condução das decisões na esfera dos Conselhos. Segundo Peroni (2008, p. 202),

a representatividade dos conselhos expressa a correlação de forças presente na sociedade. Portanto, é importante atentarmos para a composição dos conselhos, no sentido de verificarmos quais são as forças sociais em disputa com seus projetos, que não são necessariamente de interesse público, mas muitas vezes de interesse privado.

Não são incomuns as vezes em que as reuniões e mesmo suas decisões já estão pautadas pela administração. Não raras vezes, livros de atas circulam de casa em casa de conselheiros para que estes a assinem sem sequer tomar conhecimento da linguagem técnica presente em suas decisões. Essa e outras práticas atentam contra ao “DNA” democrático e participativo dos conselhos e anulam, inclusive, a sua legitimidade.

Para Matos (2007) existe dificuldade em garantir a participação realmente paritária dos conselheiros, igual em número e qualidade entre os representantes da sociedade política e da sociedade civil organizada, o que aparece na literatura como um dos motivos de decepção de conselheiros. Gohn (2000) lembra ainda que a paridade é muito mais do que um aspecto numérico, pois relaciona-se também com a quantidade de informações colocada à disposição dos conselheiros, bem como a garantia da capacidade de atuação dos conselheiros, a partir do estabelecimento de critérios mínimos de escolha.

Quanto à indicação-eleição dos conselheiros temos um problema em grande parte dos conselhos. Por não se ter uma tradição democrática em grande parte das entidades que compõem o conselho, desde associações, grupos de serviço, passando até por sindicatos, a escolha dos conselheiros, em muitos casos, é dada por indicação da diretoria e não por eleições. De acordo com o Perfil dos Conselhos Municipais de Educação,

a forma de escolha dos representantes dos diversos segmentos da comunidade é um dado relevante para avaliar as condições de fidelidade





no exercício da representação. Quando a escolha deriva da vontade dos representados, expressa por meio de eleição direta, é de se esperar que o exercício da função esteja focado na finalidade da educação segundo o olhar do segmento. Outras formas de indicação podem comprometer o significado da representação (BORDIGNON; PEREIRA, 2007, p.71).

Ainda conforme esta pesquisa realizada em 2007, que resultou no livro de Bordignon e Pereira (2007), dos representantes das diversas categorias nos conselhos, quase a metade (43%) era indicada pela respectiva entidade, e somente 1/3 (33%) deles eram eleitos pelos pares. A pesquisa não explicita qual a forma de escolha para a indicação, mas como há um item próprio para “eleição pelos pares”, é de se deduzir que não era esta a forma de escolha.

A escolha do presidente do conselho é um elemento de suma importância para se inferir o grau de sua autonomia. Segundo dados da pesquisa realizada em 2007, em, aproximadamente, 2/3 dos conselhos cadastrados em 2007 (64%), o Presidente é eleito pelos pares. Em 12%, o cargo é exercido pelo Secretário de Educação, e em 6% é escolhido pelo Executivo. Não informaram a forma de escolha, ou escolhem por outra forma que não as referidas, 16% dos conselhos. Outro dado, que com frequência se verifica é a escolha pelo prefeito ou pela Secretaria de Educação a partir de lista tríplice, eleita pelos pares. Tanto a presidência exercida por Secretário de Educação, como por alguém escolhido pela administração pública, atentam contra o caráter democrático e participativo dos conselhos.

Por fim, outro elemento importante a ser destacado é quanto às condições materiais de funcionamento dos conselhos são as condições materiais para o seu funcionamento. Ligados diretamente e dependendo dos recursos da Secretaria Municipal de Educação. Sem dotação orçamentária própria, torna-se difícil o acompanhamento das políticas públicas para a educação. A referida pesquisa de 2007, demonstrou que não eram poucos os municípios em que o Conselho não possuía, sede própria, telefone ou acesso à internet. Dado à complexidade das funções dos conselhos seria desejável que os conselheiros,



caso sejam servidores, que fossem afastados de suas funções, ou tivessem algum tipo de ajuda de custo para o desempenho de suas funções. No entanto tais realidades apresentam-se ainda distantes para muitos conselheiros.

Diante do corolário apresentado, trazemos para a cena principal deste artigo os Conselhos Municipais de Educação de duas importantes cidades, Araguari e Uberaba, localizadas na região do Triângulo Mineiro, para nos auxiliar na compreensão do movimento adotado de criação, instituição, composição e atuação dos referidos Conselhos, tendo como pano de fundo, a discussão precedente.

### **3. OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DE ARAGUARI E UBERABA**

O estado de Minas Gerais possui 853 municípios distribuídos em 10 regiões de planejamento pelo governo mineiro<sup>6</sup> e, nessa subdivisão, o Triângulo Mineiro compreende um total de 35 municípios. Para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no entanto, Minas Gerais está dividida em 12 mesorregiões<sup>7</sup> e 66 microrregiões. Na subdivisão do Instituto, o Triângulo Mineiro aparece acompanhado da região do Alto Paranaíba, abrange 66 municípios, destes, 7 estão entre os mais populosos do estado<sup>8</sup>. Em comparação com outras regiões mineiras, o Triângulo junto com o Ato Paranaíba, constituem a segunda economia e o terceiro maior contingente populacional do estado. Relativo aos indicadores sociais no estado de Minas Gerais, situação dos municípios quanto a existência de Conselhos Municipais de Educação (CMEs) e Sistemas Municipais de Ensino (SMEs), dos 853 municípios, 720 possuem CME<sup>9</sup> e apenas 83 SME próprios. Na página do Ministério da Educação (MEC), “Situação dos Planos de Educação”, disponibiliza mapa com a situação dos PMEs sancionados em todo país, constam, até esta data, 852 municípios com Leis sancionadas em Minas Gerais<sup>10</sup>.



O breve preâmbulo apresentado é importante para situar os respectivos municípios<sup>11</sup> de Araguari e Uberaba (e seus CMEs, objeto amostral deste artigo), localizados na região do Triângulo Mineiro, no âmbito geográfico e dos indicadores sociais de educação, sendo este último, tanto o CME e o PME são considerados, em tese, importantes instrumentos de democratização e participação da população quanto aos rumos das políticas educacionais locais. Nessa direção, abordaremos a seguir as leis de criação dos respectivos Conselhos Municipais de Educação, sua composição, escolha do Presidente do Conselho e condições materiais para seu funcionamento, cooperantes com o tópico (A efetiva ação dos conselhos e suas limitações), para em seguida tecer algumas considerações, aproximações e distanciamentos nas concernentes leis.

### 3.1. O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ARAGUARI

O CME de Araguari foi criado pela Lei ordinária nº 2.457 de 08 de março de 1989 como órgão de natureza consultiva, tendo o secretário municipal de educação como presidente do Conselho e o prefeito municipal na figura de “presidente de honra”. Contudo, o órgão permaneceu inativo durante seis anos até que fora instituído pela lei nº 3.078 de 14 de dezembro de 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. Outro ponto que esta Lei traz em um de seus artigos, é a possibilidade do Secretário Municipal de Educação homologar ou vetar decisões do Conselho, ou seja, o CME tem sua autonomia prejudicada a partir do entendimento que suas decisões não são soberanas. Cinco anos mais tarde, a Lei nº 3.477 de 15 de março de 2000 altera a lei anterior que instituiu o CME de Araguari. Dentre as principais modificações, está a ampliação das atribuições do Conselho, de natureza inicialmente consultiva, para deliberativa, colaborativa, fiscalizadora e de acompanhamento.



Por derradeiro, a Lei nº 5.693 de 18 de fevereiro de 2016 introduziu 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 (CACCS). Hoje, o Secretário de Educação não é mais o presidente do Conselho, no entanto, a presidência é ocupada por um funcionário de carreira da Secretaria Municipal de Educação<sup>12</sup> e ainda possui um vereador como representante da Câmara Municipal local. A paridade do CME araguarino não obedece, integralmente, ao disposto em suas Leis de criação e instituição, majoritariamente, a sociedade política com treze representantes e quatro da sociedade civil.

### **3.2. O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE UBERABA**

O Conselho Municipal de Educação de Uberaba, MG, foi criado pela Lei Complementar 022 de 19 de agosto de 1992. Em sua história teve uma grande presença governamental em sua atuação sendo que, desde a sua criação, até o ano de 2008 em que foi sancionada a lei de criação do Sistema Municipal de Ensino, ficando a cargo do prefeito municipal a escolha do presidente do Conselho. Hoje em dia os conselheiros elegem uma lista triíplice, da qual o prefeito escolhe o presidente. Em sua primeira composição, o prefeito escolhia os conselheiros dentre uma lista triíplice apresentada pela entidade ou órgão representativo.

Atualmente o conselho, quanto a sua composição é paritário, sendo composto por nove membros da sociedade civil e por oito membros da sociedade política (governamental). Compreendendo no primeiro grupo, desde representantes de pais e alunos, até membros de entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil. Cumpre destacar que nem sempre a escolha é feita por escrutínio, uma vez que a entidade indica o representante ou no caso do representante da Associação dos Estabelecimentos Particulares de Educação de



Uberaba, este não se faz presente. No caso dos representantes da sociedade política, estes são de órgãos da administração municipal ou estadual.

Em Uberaba, ao longo da história do Conselho Municipal de Educação, verificou-se diferentes formas de escolha ou nomeação de seu presidente. Segundo a primeira lei de criação do Conselho Municipal de Educação, a Lei Complementar nº 22, de 19 de agosto de 1992, em seu artigo 3º, os membros do conselho seriam nomeados pelo prefeito a partir de lista tríplice de nomes indicados pela respectiva entidade, excluindo-se desta formalidade apenas o representante da Câmara Municipal e da 25ª Delegacia Regional de Ensino. Nesta lei, o secretário municipal de educação seria o presidente do Conselho, sendo o prefeito seu presidente de honra.

Na lei nº 7.636 de 11 de agosto de 2000. Lei que institui o Sistema de Ensino do Município de Uberaba, mantêm-se as práticas da lista tríplice e da presidência do conselho ser exercida pelo Secretário Municipal de Educação. Somente com a lei 10.616, de 18 de julho de 2008, que é dada a liberdade às entidades representativas da sociedade civil de indicação dos seus representantes no conselho, cabendo ao Poder Executivo a sua nomeação. Quanto à escolha do presidente, esta lei, determina em seu Art. 11: “compete ao Executivo por meio de lista tríplice, votada e apresentada pelos conselheiros, indicar, nomear e exonerar entre os membros do Conselho Municipal de Educação o seu presidente”. Segundo testemunho de membros do conselho, no entanto, esta prática está sendo transformada, sendo que o prefeito tem acatado a eleição do presidente, feita por seus pares (PREFEITURA MUNICIPAL DE UBERABA, 2000).

Por fim, outro elemento importante a ser destacado é quanto às condições materiais de funcionamento dos Conselhos. Pois são ligados diretamente e dependendo dos recursos da Secretaria Municipal de Educação. Sem dotação orçamentária própria, torna-se difícil o acompanhamento das políticas públicas para a educação. A referida pesquisa de 2007, demonstrou que não eram poucos



os municípios em que o Conselho não possuía, sede própria, telefone ou acesso à internet.

Neste sentido o CME-Uberaba, contradiz esta realidade de boa parte dos municípios brasileiros, pois este possui sede própria localizada no centro da cidade. Quanto aos recursos materiais, a sede do conselho possui estrutura satisfatória, com computadores, telefone, sala de reuniões, impressoras, máquinas de reprografia, etc. Observa-se, no que diz respeito aos recursos humanos, que o Conselho Municipal de Educação de Uberaba possui uma equipe técnica – composta de 04 servidores municipais – que atua na inspeção das escolas – desde questões de sua estrutura física até o seu projeto pedagógico –. Muitas vezes quando se fala em Conselho, imagina-se que esta equipe não faz, de fato, parte do mesmo.

Quanto à dotação orçamentária do CME de Uberaba, embora saiba-se que esta exista, a mesma não é devidamente informada aos conselheiros. Tal realidade não é estranha à situação da maioria dos conselhos brasileiros. O que reflete diretamente na questão da autonomia dos conselhos.

A questão das condições materiais de funcionamento dos conselhos remete, diretamente, à questão da autonomia. Funcionar no prédio da secretaria ou em outro local, pode, ou não, interferir na autonomia, dependendo do tipo de relações cultivadas. Mas ficar dependendo da secretaria em questões de pessoal, de despesas, de uso de equipamentos e outros, implica em subordinação que, inevitavelmente afeta o grau de autonomia de funcionamento do conselho (BORDIGNON; PEREIRA, 2007, p. 90).



Dado à complexidade das funções dos conselhos seria desejável que os conselheiros, caso sejam servidores, que fossem afastados de suas funções, ou tivessem algum tipo de ajuda de custo para o desempenho de suas funções. No entanto tais realidades apresentam-se ainda distantes para muitos conselheiros em muitos municípios brasileiros. Em Uberaba, esta realidade não é diferente.

### **3.3. APROXIMAÇÕES E DISTANCIAMENTOS NO PERCURSO HISTÓRICO DOS CONSELHOS ARAGUARINO E UBERABENSE**

O breve histórico dos CMEs de Araguari e Uberaba traz indícios importantes que nos ajudam a situá-los no âmbito da CF de 1988, tangente à criação e atividade. Dito de outra forma, não podemos negar que o movimento de criação dos respectivos Conselhos, assim como outros tantos Brasil afora, tiveram como motivação a exigência constitucional. Os dados do IBGE (2009) são colaborativos nesse sentido, na pesquisa sobre o Perfil dos Municípios Brasileiros, o Instituto aponta que no estado de Minas Gerais, considerando o ano de criação, que apenas 14% dos municípios mineiros possuíam CMEs criados por atos normativos antes de 1996. Portanto, antes da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB), Lei nº 9.394/96 a título de referência.

Nos municípios estudados, tanto Araguari quanto Uberaba, têm leis de criação dos Conselhos no período pós-constitucional. Em Araguari, a Lei nº 2.457 de 08 de março de 1989, que dispõe sobre a criação do CME, antecede a Lei nº 2.625/1990 que dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal (Lei Orgânica). O Conselho, porém, é instituído apenas no ano de 1995, regulamentado pela Lei nº 3.078 que altera a natureza do órgão, de consultiva para deliberativa, em consonância com o art. 20 da Lei Orgânica Municipal que trata dos órgãos colegiados. Já a cidade uberabense tem seu conselho criado pela Lei Complementar nº 022 de 19 de agosto de 1992 e



implantado no mesmo ano. O Conselho, na referida Lei, é criado como órgão deliberativo. Da mesma forma como ocorreu com o Conselho araguarino, esta função é alterada e ampliada pela Lei nº 10.616 de 18 de julho de 2008, que na sua redação reforça o caráter deliberativo, normativo, participativo e consultivo nas suas atribuições. Outra diferença, o CME de Araguari não possui sede própria, funciona no prédio da Secretaria Municipal de Educação e sem dotação orçamentária na prática<sup>13</sup>. Por outro lado, o Conselho uberabense possui sede própria, mas a Secretaria Municipal de Educação não soube informar o valor repassado ao Conselho.

Um ponto importante a ser destacado com relação aos respectivos Conselhos, diz respeito aos dois possuírem Sistemas Municipais de Ensino (SMEs) instituídos em períodos próximos, 1999 e 2000, depois, portanto, da criação e instituição dos CMEs. O fato curioso é que o SME de Araguari, instituído pela Lei nº 3.404 de 18 de agosto de 1999, na fala do Presidente atual e funcionário de carreira da Secretaria Municipal de Educação (SMED), a criação do SME teve a colaboração do CME, da SMED e outros atores que permitiram a sua instituição. Houve uma “conjunção de forças” e boa vontade do executivo que procurou não intervir nas ações desenvolvidas pela SMED, no entanto, salientou que o CME naquele momento ainda carecia de estruturação e organização, com outras palavras, não era um Conselho paritário e muito menos atuante.

## 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo procuramos situar os Conselhos Municipais de Educação no âmbito da Constituição Federal de 1988, a título de estudo, trouxemos para a cena os CMEs de duas significativas cidades do Triângulo Mineiro. A intenção ao trazer os CMEs de Araguari e Uberaba foi de compreender o contexto de criação e implantação, de um espaço de atuação popular na gestão pública, após a





promulgação da referida Constituição. A pauta reivindicatória do movimento de redemocratização do País ambicionava maior participação popular nas diversas esferas governamentais, nessa direção, a CF de 1988 foi, no primeiro momento, promissora ao abrir a possibilidade de institucionalizar canais de participação popular na gestão pública de forma concreta, isto é, como assinalam Calderón e Marim (2002), aos poucos a “engenharia institucional da administração pública” foi sendo influenciada pela “retórica participativa”.

É sabido também que os CMEs tiveram experiências anteriores à Constituição Cidadã, mas a institucionalização de fato ocorreu a partir do instante em que a regulamentação e normatização passou a fazer parte, além da Constituição Maior, das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais. A pesquisa de Moreira (2002) sobre os Conselhos da Região do Brejo da Paraíba, aponta que muitos Conselhos foram criados nos gabinetes com objetivo de atender razões constitucionais e sem o envolvimento de fato da sociedade e, portanto, sem a presença de princípios da gestão democrática.

Nessa direção, o CMEs de Araguari e de Uberaba são legítimos representantes dessa realidade. O CME de Araguari foi criado à toque de caixa, entretanto, permaneceu inativo até a sua instituição, anos mais tarde. No caso do CME de Uberaba, este teve uma atuação com prevalência da ação do executivo municipal sendo que o presidente do Conselho somente a partir de 2008 passou a ser escolhido entre os demais, sendo que até então este cargo era ocupado pelo próprio titular da Secretaria Municipal de Educação.

Pode-se concluir pois, que a qualidade socialmente referenciada da educação é ainda um projeto a ser buscado, construído. Situado entre a cultura patrimonialista da política brasileira e a luta pela democracia e por uma educação de qualidade para todos, percebe-se que esta luta é contínua e marcada por derrotas e vitórias. Daí surge a necessidade de tematizar e sistematizar estas experiências para que se possa avançar em participação e qualidade.



## 5. REFERÊNCIAS

BORDIGNON, Genuíno; PEREIRA, Álvaro de Pádua. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação**. Perfil dos Conselhos Municipais de Educação. Brasília, DF: MEC/SEB, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação**. Perfil dos Conselhos Municipais de Educação. Brasília, DF: MEC/SEB, 2004.

\_\_\_\_\_. Decreto Presidencial de 26 de abril de 2017. Convoca a 3.<sup>a</sup> Conferência Nacional de Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 abr. 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/dsn/Dsn14456.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/dsn/Dsn14456.htm)>. Acesso em: 12 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm)>. Acesso em: 3 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016. Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 set. 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv746imprensa.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv746imprensa.htm)>. Acesso em: 12 jun. 2017.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio; MARIM, Vlademir. Educação e políticas públicas: os Conselhos Municipais em questão. **TEIAS**: Rio de Janeiro, ano 3, n. 6, jul/dez 2002, p. 1-11.

CARNOY, Martin. **Educação, Economia e Estado – Base e Superestrutura, relações e mediações**. São Paulo: Cortez & Autores Associados, 1990.



CASASSUS, Juan. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo: n. 74, ag. 1990, p. 11-19.

FIORI, José Luís. **Nome aos bois**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Prefácio. In: SCHEINVAR, Estela. ALGEBAIL, Eveline (orgs.). **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 7-10.

GOHN, Maria da Glória. O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana. In: Repensando a **Experiência Urbana da América Latina**, Ed. Buenos Aires, CLACSO, 2000. In: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/gohn.pdf>. Acesso em 21/04/2017.

GRAMSCI, Antonio. **Le opere. La prima antologia di tutti gli scritti**. Roma: Editori Riuniti, 1997.

IBGE. **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros**. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro, 2015.

LEHER, Roberto. O Conselho Nacional de Educação no contexto neoliberal: participação e consenso fabricado. In: SCHEINVAR, Estela. ALGEBAIL, Eveline (orgs.). **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 25-40.

LIMA, Antonio Bosco de. Democracia e organização dos trabalhadores. In: LIMA, A. B. (Org.). **Políticas educacionais do estado do Paraná: qual democracia?**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2006. p. 31-72.

LIMA, Antonio Bosco de; PRADO, Jeovandir Campos do; SHIMAMOTO, Simone Vieira de Melo. **Gestão Democrática, Gestão Gerencial e Gestão Compartilhada: novos nomes velhos rumos**. In: XXV Simpósio Brasileiro: II Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, no 11, 2011. São Paulo. Cadernos ANPAE, 2011.

MARX, Karl. **O 18 Brumário de Luiz Bonaparte**. São Paulo: Centauro, 2003.

MATOS, Denise Ferreira de. **Os conselhos municipais de políticas setoriais no contexto do federalismo brasileiro sob a perspectiva da Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. 2007. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) - Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro. In: <http://livros01.livrosgratis.com.br/cp079141.pdf>. Acesso em 22/04/2017.



MOREIRA, Orlandil de Lima. **Gestão pública local e participação social nos Conselhos Municipais da Região do Brejo da Paraíba:** mudanças e continuidades. Tese de Doutorado. Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP. São Paulo, 2002.

PAZ, Rosângela. Os conselhos como forma de gestão das políticas públicas. In: SCHEINVAR, Estela. ALGEBAILLE, Eveline (orgs.). **Conselhos participativos e escola.** Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 19-24.

PERONI, Vera Maria Vidal. Conselhos municipais em tempos de redefinição do conceito democracia. In: SOUZA, Donald de. (org.) **Conselhos municipais e controle social da educação:** descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008, p. 190-209.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAGUARI. Lei Ordinária nº 5693, de 18 de fevereiro de 2016. Introduce adequações na Lei nº 3.078, de 14 de dezembro de 1995, que “Institui o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências”. **Leis Municipais**, Araguari, MG, 18 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 83, de 10 de julho de 2015. Nomeia e reconduz parcialmente os membros do Conselho Municipal de Educação, para o biênio 2015/2016. **Leis Municipais**, Araguari, MG, 10 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária nº 3.477, de 15 de março de 2000. Altera dispositivo da Lei nº 3.078 que Institui o Conselho Municipal de Educação. **Leis Municipais**, Araguari, MG, 15 mar. 2000.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária nº 3.404, de 18 de agosto de 1999. Institui no Município de Araguari o seu próprio Sistema de Ensino. **Leis Municipais**, Araguari, MG, 18 ago. 1999.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária nº 3.078, de 14 de dezembro de 1995. “Institui o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências”. **Leis Municipais**, Araguari, MG, 14 dez. 1995.

\_\_\_\_\_. Lei Orgânica do Município de Araguari, de 21 de abril de 1990. **Leis Municipais**, Araguari, MG, 21 abr. 1990.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária nº 2.457, de 8 de março de 1989. “Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências”. **Leis Municipais**, Araguari, MG, 8 mar. 1989.



SITUAÇÃO dos Planos de Educação. Ministério da Educação. Disponível em: < <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao> >. Acesso em: 10 jul. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE UBERABA. Lei 10.616 de 18 de julho de 2008. **Porta-Voz**, n. 717, 19 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei 7.636 de 11 de agosto de 2000. **Porta-Voz**, n. 329, 25 ago. 2000.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar 022 de 19 de agosto de 1992. **Jornal da Manhã**, 26 ago. 1992.

ROCHA, Roberto. Gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. In: **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 6, n. 11, São Luís, 2009, p. 41-57.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra o capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2003.

---

<sup>1</sup> O trabalho em tela faz parte da pesquisa de cunho nacional intitulada: *O Conselho Municipal de Educação no Brasil e a qualidade socialmente referenciada*, financiada pelo CNPq e desenvolvida no âmbito de quatro estados brasileiros (MT, MS, GO e MG). Chamada Universal - MCTI/CNPq Nº 14/2014.

<sup>2</sup> Lima (2006, p. 31) escreve artigo, *Democracia ou Democracias*, problematizando a inexistência de uma única concepção de democracia para tentar desfazer o equívoco de entendimento de democracia como forma e valor universal, isto é, sem considerar a duplicidade do seu caráter, “como instrumento de organização dos trabalhadores, como instrumento do capitalismo” .

<sup>3</sup> A investidas do Governo de Michel Temer em várias direções não deixam dúvidas quanto a postura adotada no campo das políticas governamentais. Vide: Emenda Constitucional nº 95/2016 que limita os gastos públicos em Saúde e Educação por duas décadas, reforma do Ensino Médio empurrada por meio de Medida Provisória 746/2016 e, ofensivas de restrição de participação de entidades representativas e de segmentos sociais como é o caso do Decreto Presidencial de 26 de abril de 2017 que desfigura o Fórum Nacional de Educação.

<sup>4</sup> Sobre o termo desconcentração no período citado, ver Casassus (1990). E quanto à relação que envolve desobrigação no âmbito das políticas sociais, ver artigo *Gestão Democrática, Gestão Gerencial e Gestão Compartilhada: novos nomes velhos rumos*, em que os autores Lima; Prado; Shimamoto (2011) discutem os modelos de gestão escolar democrática, compartilhada e gerencial, analisando suas constituições nos contextos sócio-históricos e políticos dos anos de 1990.

<sup>5</sup> Opta-se neste artigo por esta nomenclatura, uma vez que por “sociedade civil” entende-se a sociedade interessada e envolvida no processo das políticas públicas para a educação, em contrapartida, por “sociedade política” entende-se a participação de pessoas envolvidas com a administração pública: secretários de governo, diretores de escola, funcionários enquanto representantes das escolas, etc.

<sup>6</sup> Alto Paranaíba, Central, Centro-oeste de Minas, Jequitinhonha/Mucuri, Mata, Noroeste de Minas, Norte de Minas, Rio Doce, Sul de Minas e Triângulo Mineiro.

<sup>7</sup> Noroeste de Minas, Norte de Minas, Jequitinhonha, Vale do Mucuri, Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, Central Mineira, Metropolitana de Belo Horizonte, Vale do Rio Doce, Oeste de Minas, Sul e Sudoeste de Minas, Campos das Vertentes e Zona da Mata.



<sup>8</sup> Uberlândia, Uberaba, Patos de Minas, Araguari, Ituiutaba, Araxá e Patrocínio.

<sup>9</sup> Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e indicadores Sociais, Pesquisas de Informações Básicas Municipais 2015.

<sup>10</sup> SITUAÇÃO dos Planos de Educação. Ministério da Educação. Disponível em: < <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao> >. Acesso em: 10 de julho de 2017.

<sup>11</sup> Araguari contava, segundo o censo do IBGE realizado em 2010, com 109.801 habitantes. Em 2017 a população estimada pelo mesmo órgão do governo é de 117.445 habitantes. Já o município de Uberaba tinha na ocasião do Censo, 295.988 e população estimada em 2017, de 328.272 habitantes.

<sup>12</sup> O referido funcionário aparece no Decreto nº 83, de 10 de julho de 2015, que nomeia e reconduz parcialmente os membros do CME, para o biênio 2015/2016, como representante de uma universidade privada e não como representante da Secretaria Municipal de Educação com uma recondução.

<sup>13</sup> A Lei nº 3.078/95 no seu art. 4º prevê dotação orçamentária: “O Conselho terá dotação orçamentária própria, consignada no orçamento da Secretaria Municipal de Educação”. Em entrevista, a presidente do Conselho afirmou que o mesmo não dispõe de uma dotação orçamentária, quando necessário, recorre à SMED.

Recebido em: 12/09/2017

Aprovado em: 12/12/2017

