

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
AGÊNCIA DE INOVAÇÃO, EMPREENDEDORISMO, PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO
E INTERNACIONALIZAÇÃO
DIRETORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – MESTRADO

BRENDA CRISTINA FERREIRA GOMES

**CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NA GESTÃO EDUCACIONAL DO
MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS – MA: destaques para a atuação dos/das conselheiros/as**

São Luís
2021

BRENDA CRISTINA FERREIRA GOMES

**CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NA GESTÃO EDUCACIONAL DO
MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS – MA: destaques para a atuação dos/das conselheiros/as**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (Curso de Mestrado em Educação) da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Maria José Pires Barros Cardozo

São Luís
2021

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Gomes, Brenda Cristina Ferreira.

Conselho municipal de educação na gestão educacional do município de São Luís-MA : destaques para a atuação dos/das conselheiros/as / Brenda Cristina Ferreira Gomes. - 2021.

142 f.

Orientador(a): Maria José Pires Barros Cardozo.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Educação/ccso, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2021.

1. Atuação dos/das conselheiros/as. 2. Conselho Municipal de Educação. 3. Descentralização. 4. Gestão Educacional. 5. Participação. I. Cardozo, Maria José Pires Barros. II. Título.

BRENDA CRISTINA FERREIRA GOMES

**CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NA GESTÃO EDUCACIONAL DO
MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS – MA: destaques para a atuação dos/das conselheiros/as**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (Curso de Mestrado em Educação) da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Maria José Pires Barros Cardozo

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Maria José Pires Barros Cardozo
Orientadora (PPGE/UFMA)

Prof. Dr. Carlos André Sousa Dublante
Titular interno (PPGE/UFMA)

Profa. Dra. Nadja Fonsêca da Silva
Titular externa (PPGE/UEMA)

Prof. Dra. Francisca das Chagas Silva Lima
Suplente (PPGE/UFMA)

À minha família que, com sentimento sincero, celebra minhas conquistas e sempre me incentiva a percorrer novos caminhos.

AGRADECIMENTOS

Respiro fundo ao tentar aqui escrever meus agradecimentos pois, muitas são as lembranças que me saltam à memória. Dias bons e outros nem tanto, principalmente pelo difícil momento de ter que enfrentar uma pandemia que nos deixa constantemente sobressaltados/as, temerosos/as, angustiados/as e tristes. Lembro-me de muitas vezes relutar em ter que dar continuidade à rotina enquanto o mundo clamava por socorro.

Dadas às adversidades, agradeço à Deus em primeiro lugar. Ele é minha rocha segura, o meu refúgio, meu socorro bem presente na hora da angústia. Minha fé é o meu maior alicerce.

À minha orientadora, professora Dra. Maria José Pires Barros Cardozo, que muito me ensina com a sua inteligência e, principalmente, com sua humanidade, simplicidade e coerência no seu discurso e modo de ser.

À minha família, pelo afeto e apoio em tudo que me proponho a fazer. Dirijo meus agradecimentos a todos os familiares, nem de longe as minhas conquistas são individuais, ao contrário, são coletivas e carregam os esforços de muitos que vieram antes de mim. Não posso deixar aqui de nomear alguns: À minha mãe, pelo seu amor diariamente demonstrado e por me ensinar tanto em suas atitudes; À minha avó materna, segunda mãe, que me ensina a ser forte e destemida; À minha irmã, que faz jus a função acolhedora de irmã mais velha.

Ao meu pai, por me incentivar e me encorajar a estar onde eu queira estar. Ao meu irmão paterno, pela leveza e gargalhadas. Aos avós, tias e tio, que com testemunhos de vida, me mostram que a educação é o caminho da transformação.

Aos professores/as do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Maranhão, por compartilharem seus conhecimentos e demonstrarem que eles ganham sentido quando são compartilhados.

Ao professor Dr. Carlos Dublante e professora Dra. Nadja Fonsêca, pelas contribuições dadas a esta pesquisa na banca de qualificação.

Ao CME de São Luís, por me receber em duas visitas e disponibilizar as atas de suas atividades.

Às colegas do grupo de pesquisa, por se disporem a tirar dúvidas, a auxiliar no percurso e por adicionarem leveza aos nossos estudos. Agradeço especialmente à Patrícia, colega do grupo de pesquisa, doutoranda em Educação e conselheira no CME de São Luís, pela mediação realizada entre mim e o CME, pela disponibilidade em me ajudar mesmo em meio as

suas muitas ocupações, serei eternamente grata. À Bruna e Janaina, pelas escutas acolhedoras e sugestões.

Aos colegas da turma 20 do Mestrado em Educação, pelos encorajamentos, prontidão e companheirismo desde o início. E, aos amigos e amigas em geral, que compreendem a ausência e permanecem juntos/as independente dela. Especialmente à Amanda, Beatriz, Gabriela e Milena.

RESUMO

Este trabalho teve como objeto de pesquisa o Conselho Municipal de Educação (CME) de São Luís – MA e a gestão educacional desse município. O objetivo principal foi analisar a atuação do CME na gestão educacional, tendo como referência as bases normativas desse órgão e a atuação dos/das conselheiros/as. Para tanto, buscou-se identificar as finalidades e atribuições do CME conforme os documentos legais; caracterizar os elementos constituintes na base legal normativa do CME de São Luís; analisar a atuação dos/das conselheiros/as na gestão educacional do município e desvelar os desafios e as possibilidades na atuação do CME no processo de gestão educacional de São Luís. De abordagem qualitativa, o aprofundamento dos estudos se deu por meio de revisão bibliográfica a partir do levantamento de um estado do conhecimento, realizado na plataforma CAPES, que compreendeu às produções publicadas sobre os CMEs no período de 2014 a 2017. Realizou-se ainda revisão bibliográfica com estudos de autores como Freitas (2004); Montañó e Duriguetto (2011); Cavalcanti (2016); Zander e Tavares (2016) sobre as transformações políticas da década de 1990 no âmbito da Reforma do Estado e as ressignificações nos conceitos de autonomia e participação encadeadas pelos processos de descentralização. Cury (2000; 2006), Bordignon (2009), Souza (2010) e Lima (2014), dentre outros, sustentaram a compreensão acerca dos Conselhos de Educação, suas finalidades, funcionalidades e atribuições legais partindo do entendimento de sua natureza enquanto órgão fundamentado nos princípios de controle social e gestão democrática. Utilizou-se de pesquisa documental para a análise da base legal normativa do CME que compreende a Lei de criação do CME (Lei nº. 6.617/2019), o Regimento Interno de 2014 e as atas das plenárias realizadas no período de 2017 a 2019. Para acrescentar dados ao trabalho e buscando uma aproximação com os/as conselheiros/as e o espaço do CME de São Luís, fez-se pesquisa de campo por meio de duas visitas ao CME e, dadas as circunstâncias da pandemia do coronavírus, realizou-se a aplicação de questionário *online* como instrumento de coleta de dados, elaborado na plataforma *Google Forms*. A análise dos dados da pesquisa foi realizada a partir da análise de conteúdo conforme sugere Bardin (1977) por meio da utilização de unidades de contexto e das regras de enumeração através da presença (ou ausência), frequência e ocorrência de indicadores nos documentos. Os resultados da pesquisa demonstraram que a atuação do CME na gestão educacional do município de São Luís ainda carece, principalmente, de estímulos no que se refere a ação mobilizadora, visto que sua atividade está majoritariamente centralizada em atividades técnico-administrativas que são importantes e fundamentais, todavia, devem ser exercidas em equanimidade com as ações de caráter político-formativo da sociedade para não perder de vista a natureza político-social do CME. Por esse motivo, os/as conselheiros/as têm operado principalmente como técnicos-administrativos ao atuarem frequentemente na regularização e organização das instituições escolares da rede municipal de ensino já que, de acordo com as atas analisadas, são esses os processos que mais demandam a atuação dos/as conselheiros/as.

Palavras-chave: Conselho Municipal de Educação. Gestão Educacional. Participação. Descentralização. Atuação dos/das conselheiros/as.

ABSTRACT

This work had as research object the Municipal Council of Education (CME) of São Luís – MA and the educational management of that municipality. The main objective was to analyze the performance of the CME in educational management, having as reference the normative bases of this body and the performance of the counselors. Therefore, we sought to identify the purposes and attributions of the CME according to the legal documents; characterize the constituent elements in the normative legal basis of the São Luís CME; analyze the role of counselors in the educational management of the municipality and unveil the challenges and possibilities in the role of the CME in the educational management process in São Luís. From the survey of a state of knowledge, carried out on the CAPES platform, which included the productions published about the CMEs in the period 2014 to 2017. A bibliographical review was also carried out with studies by authors such as Freitas (2004); Montañó and Duriguetto (2011); Cavalcanti (2016); Zander and Tavares (2016) on the political transformations of the 1990s within the scope of State Reform and the resignifications in the concepts of autonomy and participation linked by decentralization processes. Cury (2000; 2006), Bordignon (2009), Souza (2010) and Lima (2014), among others, supported the understanding of Education Councils, their purposes, functionalities and legal attributions based on the understanding of their nature as a well-founded body on the principles of social control and democratic management. Documentary research was used to analyze the normative legal basis of the CME, which comprises the Law creating the CME (Law No. 6.617/2019), the Internal Regulation of 2014 and the minutes of the plenary sessions held in the period 2017 to 2019. In order to add data to the work and seeking an approximation with the counselors and the space of the São Luís CME, field research was carried out through two visits to the CME and, given the circumstances of the coronavirus pandemic, it was carried out. whether the application of an online questionnaire as a data collection instrument, prepared on the Google Forms platform. The analysis of the research data was carried out from the content analysis as suggested by Bardin (1977) through the use of context units and enumeration rules through the presence (or absence), frequency and co-occurrence of indicators in the documents. The research results showed that the role of the CME in the educational management of the municipality of São Luís still lacks, mainly, stimuli with regard to mobilizing action, since its activity is mostly centered on technical-administrative activities that are important and fundamental, however, they must be exercised in equanimity with the actions of a political-formative character of society so as not to lose sight of the political-social nature of the CME. For this reason, the counselors have operated mainly as administrative technicians, frequently acting in the regularization and organization of school institutions in the municipal education network, since, according to the analyzed minutes, these are the processes that most demand the role of counselors.

Keywords: Municipal Council of Education. Educational management. Participation. Decentralization. Advisers' performance.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Produções selecionadas no banco de dados da CAPES (2014-2017) sobre os CMEs e a relação com políticas educacionais	20
Quadro 2 – Atribuições e funções do CME de São Luís – MA previstas no Regimento Interno de 12 de junho de 2014	92
Quadro 3 – Atribuições e funções do CME de São Luís – MA previstas na Lei de criação nº. 6.617 de 20 de dezembro de 2019	98
Quadro 4 – Tópicos das reuniões do Conselho Pleno do CME de São Luís – MA de janeiro à dezembro do ano de 2017	109
Quadro 5 – Tópicos das reuniões do Conselho Pleno do CME de São Luís – MA de janeiro à dezembro do ano de 2018	113
Quadro 6 – Tópicos das reuniões do Conselho Pleno do CME de São Luís – MA de janeiro à dezembro do ano de 2019	118

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução do IDEB nos anos iniciais do Ensino Fundamental no município de São Luís – MA	87
Gráfico 2 – Evolução do IDEB nos anos finais do Ensino Fundamental no município de São Luís – MA	87
Gráfico 3 – Frequência das funções no Regimento Interno de 2014 do CME de São Luís – MA	96
Gráfico 4 – Frequência das funções na Lei de criação nº. 6.617/2019 do CME de São Luís – MA	102
Gráfico 5 – Composição do CME de São Luís – MA de acordo com a Lei nº. 6.617/2019	105
Gráfico 6 – Funções mais desenvolvidas pelo CME com base nas respostas dos/das conselheiros/as	122

LISTA DE SIGLAS

BM	Banco Mundial
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEE	Conselho Estadual de Educação
CEPD	Conselho Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas
CF	Constituição Federal
CFE	Conselho Federal de Educação
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
ES	Espírito Santo
EUA	Estados Unidos da América
FECEMA	Fórum Estadual dos Conselhos Municipais de Educação
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FME	Fórum Municipal de Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GPPGE	Grupo de Pesquisa em Política e Gestão Educacional
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOM	Lei Orgânica Municipal

MA	Maranhão
MEC	Ministério da Educação
MG	Minas Gerais
MT	Mato Grosso
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não Governamental
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PME	Plano Municipal de Educação
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPGE	Programa de Pós-Graduação em Educação
PPP	Projeto Político Pedagógico
SEDUC	Secretaria de Estado da Educação
SEMED	Secretaria Municipal de Educação
SME	Sistema Municipal de Educação
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 GESTÃO EDUCACIONAL NO BRASIL NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO NOS ANOS 90 DO SÉCULO XX	31
2.1 Reforma do Estado e implicações educacionais	33
2.2 Descentralização na gestão educacional: (re)significação das concepções de autonomia e participação	47
3 CONSELHOS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL: enfoques legais, finalidades e atribuições.....	63
3.1 Controle Social e Gestão Democrática como princípios fundamentais para a constituição dos Conselhos de Educação.....	67
3.2 Funcionalidade, atribuições e finalidades dos Conselhos de Educação.....	73
4 O CME NA GESTÃO EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS – MA: base normativa e enfoque na atuação dos/das conselheiros/as.....	85
4.1 O CME de São Luís – MA a partir do Regimento Interno de 2014 e da Lei de criação nº. 6.617 de 2019.....	89
4.2 Enfoque e destaques na atuação dos/das conselheiros/as em Conselho Pleno: o que revelam os registros dessa prática?.....	103
5 CONCLUSÃO.....	125
REFERÊNCIAS.....	129
APÊNDICE.....	137

1 INTRODUÇÃO

A década de 80 do século XX no Brasil foi caracterizada por transformações que alteraram o contexto social, político e econômico do país. Uma década notadamente marcada por movimentos sociais e políticos em busca de redemocratização, os quais atuavam como reação à vivência recente de um período autoritário e centralizador da ditadura militar. Essas transformações se concretizaram, mais precisamente, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual se constitui como o principal resultado obtido a partir das lutas pela democracia. No âmbito educacional, esta Lei, vigente até hoje, estimula o processo de descentralização da gestão da educação e inaugura o princípio de gestão democrática na medida em que a sociedade civil é cada vez mais convocada a participar da administração pública na formulação, implementação e controle social das políticas educacionais. Complementada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) (Lei 9.394/96), os Sistemas Municipais de Educação (SMEs) foram institucionalizados e os já existentes Conselhos Municipais de Educação (CMEs) ganharam protagonismo e se consolidaram como órgãos autônomos e de controle social.

Neste cenário, configuraram-se novas formas de relação entre o Estado e a sociedade civil no processo de decisões na esfera pública. Logo, os órgãos colegiados passaram a atuar como mediadores entre os interesses da sociedade civil e do poder público. Sendo assim, os CMEs medeiam as questões educacionais por meio do seu papel estratégico de efetivar a gestão democrática na garantia de participação social e de exercer ampla representatividade de diferentes segmentos.

Considerando a contribuição dos CMEs na gestão educacional, por meio do uso de suas atribuições como instrumento para qualificar a educação, a presente pesquisa debruçou-se sobre a compreensão deste órgão e de sua materialidade mediante estudos acerca do processo de descentralização e reconfiguração político-administrativa do Brasil, amparada nos princípios de participação, autonomia e gestão democrática.

A escolha por essa temática surgiu do interesse em aprofundar os conhecimentos na área de Política e Gestão dos Sistemas Educacionais, o qual emergiu de estudos, aulas e pesquisas durante o processo acadêmico e se intensificou desde 2017 com a entrada como voluntária no Grupo de Pesquisa em Política e Gestão Educacional (GPPGE) do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

Essa escolha deu-se, ainda, pelo interesse em dar continuidade na pesquisa monográfica desenvolvida a partir da análise do princípio de gestão democrática na base legal normativa no âmbito do CME do município de São José de Ribamar - MA. A referida pesquisa constatou que, embora o princípio de gestão democrática seja preconizado como fundamento que deve sustentar a organização do ensino público de acordo com as Leis federais de maior hierarquia legal, Constituição Federal de 1988 (CF) e LDBEN de 1996, na esfera local este tipo de gestão depara-se com dificuldades para ser materializada. O limite que se impõe para a concretização ocorre por meio das normas que não reconhecem os princípios democráticos no conteúdo das leis e, não elaboram mecanismos que facilitem e indiquem ações voltadas para a efetivação da gestão democrática.

Portanto, surgiu a necessidade de compreendermos os papéis assumidos por esse colegiado em diferentes realidades já que, em tese, este deve garantir a efetividade da participação social na gestão pública. A responsabilidade por essa escolha ocorreu, também, pelas inquietações despertadas durante a realização da pesquisa feita em rede, parceria com a Rede MAPA, intitulada “*Gestão democrática do ensino público: mapeamento das bases normativas e das condições político-institucionais dos Sistemas Municipais de Ensino*” cujo objetivo era analisar o quadro normativo e as condições político-institucionais relativos à gestão democrática do ensino público no âmbito dos SMEs do Estado do Maranhão, de acordo com a atribuição que lhes foi conferida pela atual LDBEN (Art.14) quanto à definição de normas de gestão democrática na educação básica, considerando suas peculiaridades.

A experiência de participar de uma pesquisa ampla, desenvolvida em rede com dez universidades do país, proporcionou um engajamento científico acompanhado da oportunidade de conhecer as etapas e os desafios que surgem no andamento de uma investigação. Acrescentou-se, também, as interações realizadas entre diferentes pesquisadores/as que despertaram o interesse em investigar problemáticas que emergiram durante o processo de pesquisa.

Atualmente o GPPGE realiza a investigação sobre “As interfaces entre os Conselhos Municipais de Educação e a gestão das políticas educacionais nos municípios maranhenses” cujo objetivo principal é analisar as relações entre os CMEs e a gestão das políticas educacionais nos municípios maranhenses tendo como base as leis de criação dos CMEs e as atividades desenvolvidas pelos/as conselheiros/as, considerando os preceitos legais da CF de 1988 e da LDBEN (9.394/96). Portanto, a investigação desenvolvida neste trabalho atrela-se à pesquisa maior realizada pelo Grupo de Pesquisa.

Tendo em vista a emergência de problemáticas observadas durante o processo investigativo e com o objetivo de ampliar a pesquisa em torno da gestão da educação no âmbito dos municípios, atentando para a disseminação de discussões acerca do princípio da gestão democrática como fundamento do ensino público e da materialidade dos órgãos colegiados criados para garantir a participação da sociedade civil nos processos decisórios, a pesquisa aqui proposta trata da atuação do CME na gestão educacional do município de São Luís – MA.

Leituras e discussões, a exemplo de Bordignon (2009), Cury (2000), e Peroni (2008), indicam que embora estes Conselhos sejam criados para garantir a efetividade dos processos participativos encontram dificuldade em efetivar suas atribuições pela via da participação social, o que infere no entendimento da complexidade de atuarem como órgãos mobilizadores e propositores de políticas públicas que atendam as demandas da sociedade.

Diante de tal constatação, o presente trabalho levanta a seguinte problemática: Em que medida o Conselho Municipal de Educação, através das suas funções e atribuições previstas em lei, tem influenciado na gestão educacional de São Luís – MA? A opção pela gestão da educação se deu pela compreensão de que o modo de geri-la se torna responsável pelas mudanças na qualidade da educação local, portanto, deve ser pensada a partir de consultas e participação social para que se alinhe com as demandas do município. A preferência pelo município de São Luís é justificada pela tentativa de viabilizar as etapas da pesquisa pela proximidade da pesquisadora com a localidade. Todavia, as implicações causadas pela pandemia do novo coronavírus provocou mudanças nas formas de organização social devido as medidas de distanciamento social orientadas pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e consequentemente resultou em reordenação das etapas planejadas para esta pesquisa.

Na tentativa de compreender a problemática supracitada e buscar elucidar as questões que a acompanha, pretendemos como objetivo principal analisar a atuação do Conselho Municipal de Educação na gestão educacional de São Luís – MA, tendo como referência a base normativa do colegiado e a atuação dos/das conselheiros/as. Para tanto, definimos os objetivos específicos a seguir:

- a) Identificar as finalidades e atribuições do CME conforme os documentos legais;
- b) Caracterizar os elementos constituintes na base legal normativa do CME de São Luís – MA;
- c) Analisar a atuação dos/das conselheiros/as na gestão educacional de São Luís – MA;
- d) Desvelar os desafios e as possibilidades na atuação do CME no processo de gestão educacional de São Luís – MA.

A fim de alcançar os objetivos acima é necessário frisar que partimos da compreensão da impossibilidade das coisas existirem de forma isolada e independente. Qualquer tentativa de entender um objeto sem considerar os fenômenos que atuam sobre ele poderá resultar em uma compreensão ilusória do real, concreto. Portanto, entende-se que ao perceber um objeto considerando a relação recíproca entre ele e outros fenômenos é possível explicá-lo, interpretá-lo e compreendê-lo em sua totalidade.

Logo, considerando o objetivo desta pesquisa de analisar a atuação de um importante órgão colegiado na gestão da educação municipal, almeja-se que a investigação se constitua de modo que elementos fundamentais não deixem de ser considerados, como aspectos políticos, sociais, históricos e culturais. Pois, deixar de levar em conta esses aspectos pode acarretar em uma compreensão fragmentada da realidade que coloca em risco a utilidade dos resultados desse trabalho para os fins aos quais se propõe, bem como, para os grupos a quem interessa.

Portanto, é primordial a compreensão dos condicionantes históricos, das mudanças sofridas pelo objeto em questão e uma análise minuciosa daquilo que vai além das primeiras impressões. Deve-se compreender os elementos mais complexos que constituem o fenômeno pesquisado já que estes explicam o menos complexo (ZAGO, 2013). Logo, a necessidade de contextualizá-lo na totalidade na qual ele está inserido.

Dada a compreensão dos interesses econômicos, políticos e ideológicos que permeiam o objeto investigado, cabe o entendimento de que este está inserido em âmbitos macro e micro. Portanto, deve-se compreendê-lo inserido no modo de produção que predomina na sociedade capitalista. Este objeto é um recorte de uma realidade singular e se direciona a um período histórico que justifica a necessidade de constituí-lo. É a partir desse aspecto que se conduz a pesquisa com a compreensão de “[...] apreender a totalidade da qual a problemática levantada faz parte, identificando inclusive os sujeitos históricos a quem essa problemática se refere.” (GOMIDE; JACOMELI, 2016, p. 73).

Contudo, apreender a realidade em que o objeto se insere é uma tarefa complexa visto que o real sofre interferências históricas e está em constante transformação. Tal realidade ganha *status* de transformadora do sujeito ao mesmo tempo em que por ele é transformada (MARTINS, 2008). Dessa forma, o sujeito e o objeto estão inter-relacionados, historicizados, a fim de conhecer a essência do real para construir representações da realidade que se aproxime o máximo possível do real concreto, da realidade de fato. Para tanto, deve-se buscar o que está além da aparência dos fenômenos, não se contentar com mera descrição do observável, mas investigar os conflitos, as contradições e a totalidade que o permeiam. Em suma, busca-se a

superação das primeiras impressões e representações dos fatos para, por meio do conhecimento da essência do fenômeno, alcançar o concreto pensado (KOSIK, 1976).

Este não é um movimento fácil de ser realizado e exige muito cuidado e atenção do/da pesquisador/a, pois a realidade apresenta-se como um complexo caótico composto por uma totalidade de determinações constituídas por partes que interagem. Para conhecê-la é necessário um processo criterioso, o qual busque uma representação da realidade que se aproxime o máximo possível do real, considerando assim a impossibilidade de representá-lo de fato no pensamento humano. A esse respeito, Zago (2013), afirma que:

Mesmo depois de superada a representação caótica do todo e alcançada à totalidade como determinação de relações diversas, esta não é o real, mas apenas o que o ser humano com suas limitadas capacidades consegue apreender e formular sobre o real. A realidade é infinitamente mais complexa do que a capacidade humana de descrevê-la e pensá-la (ZAGO, 2013, p. 122).

Todavia, embora seja uma tarefa árdua, a impossibilidade de entender o real em si não deve desmotivar o/a pesquisador/a a buscar a totalidade que almeja organizar uma representação caótica. O investigador, por outro lado, deve reconhecer que “[...] uma representação real que não seja caótica é imensuravelmente melhor para a ação do que restringir-se a uma interpretação confusa da realidade” (ZAGO, 2013, p. 122).

Na pesquisa científica o que se propõe é superar as concepções de senso comum – representação caótica do real – por meio de um conhecimento crítico que ultrapasse as primeiras impressões do objeto investigado. No entanto, a construção desse conhecimento crítico deve estar associada à busca de uma prática que objetive a transformação da realidade; implica na não conformação do estado em que as coisas estão postas. Ou seja, é uma ação direcionada a instrumentalizar os sujeitos para intervir no processo histórico de construção do real, além de conscientizá-los para novos direcionamentos que transcenda a reprodução e hegemonia da lógica vigente, a lógica dominante do capital.

Em contraposição ao senso comum, a construção do pensamento crítico objetiva transformar a realidade através da formação e da ação de sujeitos conscientes e participativos. Considerando esta condição, as pesquisas acerca da gestão educacional no âmbito local devem, portanto, efetuar análises que desvelem os interesses políticos, econômicos e ideológicos que influenciam na forma de geri-la de modo que se investigue os condicionantes históricos que atuam sobre ela, para assim não se caracterizar como meros estudos descritivos sem assumir um compromisso social de transformação do real.

Cabe ressaltar, também, que dada as transformações da realidade, as leis dos fenômenos não são tomadas como estáticas e gerais, ao contrário, são concebidas considerando

o período histórico e o estágio de desenvolvimento do objeto investigado, pois o mais importante é o constante processo de transformação dos fenômenos de uma forma mais simples para outra mais densa, de alto nível (MARTINS, 2008). Por esse motivo, a produção do conhecimento nessa perspectiva, ainda que seja crítica, é provisória e relativa, o que exige um movimento de reconstrução daquilo que foi estudado visto que os fenômenos estão em constante transformação e o que se pode concluir deles é apenas provisório.

Tendo em vista tal assertiva, no presente trabalho efetuou-se um resgate das produções já construídas sobre a problemática investigada, com o objetivo de realizar uma análise crítica para romper com o que foi produzido ou superar na medida em que pela provisoriedade do conhecimento os estudos apresentarem análises insuficientes.

Para tanto, o instrumento metodológico utilizado denomina-se estado do conhecimento que intenciona sistematizar e inventariar as produções em determinada área por meio da identificação do que se já tem produzido para buscar possibilidades e lacunas a serem preenchidas. O termo “estado do conhecimento” provém da modalidade de pesquisa bibliográfica denominada “estado da arte”.

O estado da arte tem como principal objetivo identificar a produção acadêmica de uma determinada área do conhecimento por meio de um mapeamento descritivo das publicações científicas. Busca, ainda, compreender o encaminhamento que se tem dado às produções a fim de perceber através de análises quais as ênfases são dadas às temáticas; como tem sido construído o referencial teórico para fundamentar as análises; conhecer experiências inovadoras e restrições no campo que se investiga (FERREIRA, 2002; ROMANOWSKI; ENS, 2006).

Essa modalidade de pesquisa, conforme classificam Romanowski e Ens (2006), permite ao/a pesquisador/a fazer um levantamento do que se tem pesquisado nos programas de pós-graduação para verificar em que medida a elaboração de seu estudo pode avançar em relação ao que já se tem construído. Por meio desse levantamento, tem-se a oportunidade de inovar ou focar em aspectos diferentes dos que vêm sendo abordados para preencher as lacunas das temáticas discutidas visto que, tendo em conta a complexidade do conhecimento, este não pode ser considerado esgotável.

Ainda de acordo com as autoras supracitadas, cabe reconhecer a diferença entre uma pesquisa denominada do tipo estado da arte das pesquisas caracterizadas como estado do conhecimento. Estudos de estado da arte têm por objetivo realizar uma ampla sistematização das produções de uma determinada área, compreendidas em um período definido de tempo. Considera-se nessas pesquisas não apenas teses de doutorado e dissertações de mestrado, mas

também as publicações em congressos e periódicos. Por outro lado, os estudos classificados como estado do conhecimento possuem menor abrangência já que não inventariam todas as publicações de uma área do conhecimento, mas contentam-se em definir apenas um setor de publicações (ROMANOWSKI; ENS, 2006). Sendo assim, o levantamento aqui realizado trata-se de um estado do conhecimento.

No entanto, ainda que se diferenciem, as formas de fazer o levantamento das pesquisas assemelham-se nos procedimentos utilizados para a obtenção dos dados. Torna-se, portanto, necessário definir as etapas da investigação de modo que esta atividade árdua de coletar as publicações dê origem a um estudo crítico e reflexivo sobre o quê o/a pesquisador/a se propôs a estudar.

Para tanto, é fundamental definir o tema a ser investigado; os descritores que orientarão o percurso; os bancos de pesquisa que possibilitarão acesso às produções; os critérios de seleção do material encontrado; as informações que serão coletadas para fins de síntese das publicações, bem como a escolha das categorias que servirão de referência para a análise dos trabalhos de modo que norteie acerca das semelhanças entre eles, das contraposições e indique em que perspectiva se pode avançar levando em consideração as discussões já levantadas.

Desse modo, o levantamento para esta pesquisa teve início com a escolha da temática sobre os CMEs, seguida da definição dos seguintes descritores: Conselho Municipal de Educação; políticas educacionais; gestão democrática. A escolha destes descritores se deu pela aproximação com os aspectos discutidos nessa dissertação de mestrado, os quais se referem à gestão da educação no município. Optou-se também por coletar os trabalhos no banco de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) tendo em vista que este é um dos principais bancos de publicações da pós-graduação no país. Definiu-se como marco temporal o período que compreende 2014 a 2017 para a seleção de teses de doutorado e dissertações de mestrado, a fim de ter acesso aos trabalhos deste quadriênio e considerando que esta tarefa foi solicitada na disciplina de “Metodologia da Pesquisa Educacional”, cursada no primeiro semestre de 2019 no curso de mestrado do PPGE/UFMA.

Definidos tais critérios, refinou-se os resultados por áreas de conhecimento, avaliação, concentração e programa de pós-graduação de forma abrangente. Selecionou-se as ciências humanas e ciências sociais aplicadas como grande área do conhecimento; e a opção “educação” referente às demais áreas. Feito isto, encontrou-se um total de oito mil duzentas e setenta e cinco publicações as quais, inicialmente, foram selecionadas por títulos, palavras-chave e resumo.

Nesse momento, notou-se a dificuldade na realização do estudo de tal natureza. O primeiro impasse deu-se pelo alto número de publicações encontradas que dificultaria a pesquisa e a tornaria mais trabalhosa. Ademais, muitos dos trabalhos encontrados na página não correspondiam com o interesse para o levantamento e se classificavam em temáticas opostas a que aqui se propôs a investigar. Leu-se, portanto, aproximadamente dois mil e setecentos títulos, dos quais foram coletados apenas sete que coincidiam com os objetivos deste estudo, até que se atentou para a necessidade de delimitar ainda mais os refinamentos a fim de otimizar o tempo e na tentativa de se deparar com menos trabalhos que fugissem completamente do tema a ser sistematizado.

Na segunda busca se demarcou nas categorias de refinamento as ciências humanas como grande área do conhecimento, seguidas da educação como área de conhecimento e de avaliação, acrescidas da política e administração educacional; política e processos em educação; políticas públicas, educação e sociedade; políticas, administração e sistemas educacionais como áreas de concentração. Deste modo, alcançou-se um total de setecentas e sessenta e oito trabalhos que levaram, após a leitura de todos os títulos, ao número de três pesquisas coletadas que, ao serem somadas aos sete estudos já selecionados com o método de refinamento anterior, totalizaram dez estudos levantados.

Depois de realizada a primeira aproximação com os trabalhos por meio da leitura dos títulos, prosseguiu-se para a leitura dos resumos com o propósito de caracterizar os estudos e sistematizar as informações a fim de identificar os pressupostos epistemológicos adotados, tipo de pesquisa realizada, instrumentos de coleta de dados utilizados, categorias predominantes, foco principal da discussão, dentre outros detalhes. Para tanto, apresenta-se o seguinte quadro com os principais dados dos trabalhos coletados:

Quadro 1 – Produções selecionadas no banco de dados da CAPES (2014-2017) sobre os CMEs e a relação com políticas educacionais.

Nº	Autoria	Título	Tipo	Programa	Instituição	Região	Ano
1	OLIVEIRA, Marilice Trentini.	Conselho Municipal de Educação em municípios do Estado de São Paulo: Instituição, Atribuições e Plano Municipal de Educação.	Tese	Educação	Universidade Metodista de Piracicaba/ UNIMEP	Sudeste	2014
2	SANTOS, Paulo Eduardo dos.	Institucionalização dos Conselhos Municipais de Educação das capitais brasileiras: a luta por uma nova hegemonia política.	Tese	Educação	Universidade Federal de Goiás/ UFG	Centro-Oeste	2014

3	FERNANDES, Márcia Alessandra de Souza.	Conselho Municipal de Educação: figurações, interdependências e políticas de educação especial.	Dissertação	Educação	Universidade Federal do Espírito Santo/UFES.	Sudeste	2016
4	TORMES, Diego Dartagnan da Silva.	As políticas públicas e os Conselhos Municipais de Educação: em foco o financiamento.	Dissertação	Educação	Universidade Federal de Santa Maria/UFSM	Sul	2016
5	PIOLLI, Gisiley Paulim Zucco.	Conselhos Municipais de Educação de Artur Nogueira, Holambra e Paulínia: instâncias democráticas ou de regulação de Estado?	Tese	Educação	Universidade Estadual de Campinas/ UNICAMP	Sudeste	2016
6	FREIRE, Eduardo José.	A Câmara do FUNDEB do Conselho Municipal de Educação de Alta Floresta-MT: lemas e dilemas na atuação.	Dissertação	Educação	Universidade Federal do Mato Grosso/UFMT	Centro-Oeste	2016
7	BRITO, Mayara Capella Silva Cruz de.	O papel do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte na formulação de políticas para a educação infantil.	Dissertação	Educação	Universidade Federal de Minas Gerais/ UFMG	Sudeste	2016
8	LIMA, Natália Pereira.	O Conselho Municipal de Educação de São Luís/MA: composição, percepções e ações práticas na gestão municipal.	Dissertação	Educação	Universidade Federal do Rio de Janeiro/UFRJ	Sudeste	2017
9	MONTESANO, Bruna Maria.	O Conselho Municipal de Educação e a Educação Infantil.	Dissertação	Educação	Universidade Federal de São Carlos/ UFSCAR	Sudeste	2017
10	QUEIROZ, Virgínia Coeli Bueno de.	O papel dos Conselhos Municipais de Educação do Estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação.	Tese	Educação	Universidade Federal de Minas Gerais/UFMG	Sudeste	2017

Fonte: Organizado pela autora.

A tese de doutorado de Oliveira (2014) intitulada “Conselho Municipal de Educação em municípios do Estado de São Paulo: Instituição, Atribuições e Plano Municipal de Educação” teve por objetivo verificar a instituição de SMEs a partir do levantamento de dados sobre a criação e a estruturação dos mesmos e examinou se o CME é um dos elementos

constitutivos desse sistema, bem como identificou a situação dos municípios quanto ao Plano Municipal de Educação (PME). Para tal, utilizou-se de pesquisa do tipo bibliográfica e documental, a qual foi caracterizada como descritiva.

A autora levantou como foco principal da discussão as categorias de democracia representativa, Estado e sociedade civil para refletir sobre a participação da sociedade civil na gestão educacional do município como conquista resultante do processo de democratização e descentralização. Apesar de não afirmar qual pressuposto epistemológico orientou sua pesquisa, a pesquisadora fundamentou-se em autores como Weber, Bobbio, Cury, Bordignon, dentre outros. Utilizou-se da análise das leis de criação do SME e do CME; o regimento interno do CME e o PME para, juntamente com a técnica de observação, inferir que a atuação dos CMEs ainda é muito incipiente no que diz respeito às funções propositivas e mobilizadoras o que resulta na pouca participação da sociedade na proposição e acompanhamento de políticas educacionais.

O segundo estudo, “Institucionalização dos Conselhos Municipais de Educação das capitais brasileiras: a luta por uma nova hegemonia política”, realizado por Santos (2014), trata-se de uma tese que buscou compreender, com base em documentos legais e na percepção dos/das conselheiros/as representantes dos/das trabalhadores/as em educação e do poder executivo, o processo de institucionalização dos CMEs das capitais brasileiras, especialmente, os da Região Centro-Oeste. O referencial de análise foi ancorado na perspectiva teórica gramsciana para discutir conceitos como sociedade civil, sociedade política, Estado, hegemonia e relação de forças. Optou-se por uma abordagem dialética que “[...] se propõe a compreender a ‘coisa em si’, construindo uma compreensão da realidade que considere a totalidade como dinâmica e em constante construção social” (ZAGO, 2013, p. 113). Ademais, o autor fez uso da aplicação de questionário para compor sua pesquisa caracterizada do tipo bibliográfica e documental.

Em consonância com a abordagem dialética, Santos (2014), considerando os resultados de sua pesquisa, concluiu que embora os CMEs sejam palco de luta política e de relações de poder, onde predomina a disputa entre o caráter burocrático e democrático, esse aspecto contraditório cria a possibilidade desses órgãos se tornarem um espaço de superação ao mesmo tempo em que a realidade objetiva se impõe. Portanto, a prevalência do caráter burocrático nos CMEs pode se dar pelos limites estruturantes do sistema capitalista.

No trabalho de dissertação “Conselho Municipal de Educação: figurações, interdependências e políticas de educação especial”, Fernandes (2016) realizou uma investigação sobre as interrelações estabelecidas nas figurações do Conselho Municipal de São

Mateus – ES, na dinâmica de definição da política municipal da educação especial a partir da instituição do SME nesse município. Percebe-se que a autora se propôs a trabalhar com uma política específica ao delimitar a política para a educação especial. Dessa forma, buscou obter seus dados por meio de uma abordagem qualitativa delineada como estudo de caso do tipo etnográfico. Esse tipo de pesquisa etnográfica, de acordo com Mattos (2011), é comumente utilizado por estudiosos que se interessam em investigar os processos de desigualdade e exclusão.

A partir de suas reflexões, Fernandes (2016), considera que é necessário que o CME concilie suas dimensões políticas e técnico-burocrática para que atenda aos anseios do sistema educacional, pois avança na dimensão técnica, contudo, não a articula a dimensão política para tensionar o poder de forma a mobilizar a participação dos grupos. Sendo assim um lugar ambivalente com a predominância de diferentes interesses.

Dissertando sobre “As políticas públicas e os Conselhos Municipais de Educação: em foco o financiamento”, Tormes (2016), teve o objetivo de analisar a atuação dos CMEs das cidades de Santa Maria e São Sepé – ambas no Rio Grande do Sul – quanto a sua participação como propositores e fiscalizadores de políticas públicas educacionais, especificamente no que diz respeito às políticas de financiamento vinculadas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Construiu, para tanto, uma discussão sobre gestão democrática, controle social e políticas públicas sustentando-se em autores como Bordignon e utilizando-se de análise documental sobre as legislações para a obtenção de dados.

Por meio da análise de conteúdo dos documentos e de entrevistas estruturadas, Tormes (2016), considerou em sua pesquisa caracterizada como bibliográfica e estudo de caso, que o CME ainda busca sua legitimação para atuar enquanto proponente e fiscalizador de políticas públicas educacionais, e também no que se refere ao financiamento.

Ao analisar como é o funcionamento dos CMEs dos municípios de Artur Nogueira, Holambra e Paulínia, situados na Região Metropolitana de Campinas – SP, e verificar o que de fato ocorre nessas instâncias para contribuir com reflexões sobre como conduzir as lutas por políticas educacionais que melhorem a qualidade da oferta de ensino, as condições de trabalho docente, enfim políticas que visem o bem comum, a tese de Piolli (2016), intitulada “Conselhos Municipais de Educação de Artur Nogueira, Holambra e Paulínia: instâncias democráticas ou de regulação de Estado?” orientou a discussão em torno da configuração do CME enquanto órgão de Estado e, para além, abordou o debate sobre Estado regulador ao questionar se estes

órgãos se distinguem das práticas autoritárias e centralizadoras que predominaram no período da ditadura militar.

Apoiada na análise qualitativa e em documentos como atas de reunião do CME e na legislação educacional, a autora obteve dados que a levaram a perceber que os CMEs dão suporte ao Poder Executivo e que tal situação revela forte estrutura de poder com apelo ideológico que resulta na legitimação de interesses políticos vigentes; Cenário construído a partir do que autora denomina de “ressignificação” da democracia que vem sendo concebida através dos interesses privados e não do bem comum.

Freire (2016), ao escrever sobre “A Câmara do FUNDEB do Conselho Municipal de Educação de Alta Floresta – MT: lemas e dilemas na atuação” focou a sua pesquisa apenas na câmara do FUNDEB que compõe o CME do município investigado. Teve o objetivo de analisar o funcionamento desta câmara em relação às práticas de acompanhamento e controle social dos recursos do FUNDEB. Discutiu acerca do controle social apoiado na perspectiva do materialismo histórico-dialético para analisar as contradições presentes no funcionamento deste órgão a fim de perceber quais os limites e as possibilidades para a criação de uma nova cultura de participação. Embasou-se em Gramsci, Kosik, Carnoy, Gohn e outros para refletir sobre as categorias de participação, controle social e políticas públicas.

Por meio do uso das entrevistas semiestruturadas, questionários, observação e análise de documentos como ferramentas, o autor identificou que é necessário que haja um processo de transformação da cultura de participação, principalmente no que se refere à atuação da sociedade civil nesse espaço, visto que este segmento apresenta-se apático diante de assuntos técnicos o que denuncia a demanda de formação política e de capacitação, em nível técnico e contábil para a fiscalização do financiamento em gestões municipais.

O estudo produzido por Brito (2016) sobre “O papel do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte na formulação de políticas para a educação infantil” ao analisar o papel do CME na formulação das políticas públicas de educação infantil no município de Belo Horizonte – MG por meio do emprego de ferramentas como análise documental, observação não-participante de reuniões, e entrevistas semiestruturadas com conselheiros/as de diferentes gestões em uma pesquisa qualitativa, observou que o CME investigado atua fortemente na formulação de políticas para a Educação Infantil que se concretiza pela proposição das resoluções que fixam as normas da oferta pública e privada no município. Identificou também que o CME ocupa-se principalmente com atividades de caráter técnico, ocasionando o esvaziamento das funções deliberativas e de tomada de decisão o que o torna um órgão burocratizado em detrimento da participação política.

A pesquisa de Lima (2017), que investigou sobre “O Conselho Municipal de Educação de São Luís/MA: composição, percepções e ações práticas na gestão municipal” utilizou-se da discussão sobre a burocracia educacional para descrever e analisar a composição, organização e atuação do CME de São Luís – MA no período de maio à dezembro de 2016. No percurso metodológico fez uso de observações participantes, entrevistas e questionários na pesquisa delineada bibliográfica, documental e de campo.

Em consonância com trabalhos já aqui descritos, Lima (2017), observou que a atuação dos/das conselheiros/as e, conseqüentemente, do Conselho, gira em torno de atividades técnicas que geralmente envolvem regularização, autorização, credenciamento para funcionamento de escolas e de cursos. Tal predominância indica, mais uma vez, a necessidade desse colegiado assumir também, como prioritária, a função mobilizadora que visa dar destaque ao debate político com a participação de diferentes atores sociais.

Em “O Conselho Municipal de Educação e a Educação Infantil”, Montesano (2017), intencionou compreender as funções e a composição do CME de quatro cidades, não identificadas, do estado de São Paulo, e identificar a visão que os/as conselheiros/as têm sobre a Educação Infantil a fim de verificar se o CME está estruturado para efetuar melhorias no campo educacional. Ao se referir a “melhorias”, pressupõe-se que a autora considera as políticas públicas educacionais visto que os avanços devem ser alcançadas por meio da materialização destas. Tendo Bordieu e Michel Foucault como arcabouço teórico da pesquisa denominada bibliográfica e documental, instrumentalizando-se de entrevistas semiestruturadas, a pesquisa considerou – conforme apresenta de forma genérica e não detalhada no resumo de seu trabalho – que os CMEs conseguem realizar mudanças na etapa da educação infantil.

Por fim, Queiroz (2017), ao se debruçar sobre “O papel dos Conselhos Municipais de Educação do Estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação” buscou compreender o papel dos CMEs do Estado de Minas Gerais, integrantes do SME, na formulação das políticas públicas de educação. Ao investigar oito municípios, a autora optou pelo método comparativo no estudo que denomina como “pesquisa comparada qualiquantitativa” e fez uso de questionários, entrevistas semiestruturadas e observação. Em seu trabalho, apontou que os CMEs apresentam fragilidades no desempenho do papel normativo e que aspectos como o desenho institucional de cada CME no âmbito de seus respectivos SMEs, bem como as condições políticas de cada município, faz com que estes órgãos variem em suas características.

Em síntese, observa-se que os trabalhos aqui levantados apontam para uma atuação incipiente dos CMEs no que se refere à função mobilizadora que trata do estímulo à participação

popular nos processos de proposição, implementação e fiscalização das políticas educacionais na gestão educacional, bem como da atuação constante da sociedade civil nos diferentes segmentos deste órgão. Os autores e autoras destacam a predominância do caráter técnico nas atividades desempenhadas por esses colegiados e revelam a necessidade de intensificar a participação qualificada da sociedade civil na proposição e acompanhamento das políticas educacionais na gestão educacional. Diz-se qualificada, pois demonstram que se faz necessária a formação política dos/das conselheiros/as para que desvelem e travem uma luta em favor do bem comum, contra a prevalência de interesses privados.

Contudo, nota-se a expectativa de superação dos desafios postos aos CMEs por meio da construção de uma cultura de participação que considere o equilíbrio entre o caráter político e técnico-burocrático de forma que estes cumpram sua função mobilizadora a fim de inserir a sociedade nos debates e processos decisórios sobre as demandas sociais e, conseqüente, políticas públicas.

Os trabalhos descritos acima contribuem para o desenvolvimento desta dissertação na medida em que indicam possíveis impasses a serem observados nas atividades do CME. No entanto, para alcançar as sínteses aqui apresentadas, cabe ressaltar que no percurso do levantamento das pesquisas que comporiam este estudo encontrou-se alguns limites que dificultaram o processo de sistematização, e revelaram que a construção de um estado do conhecimento impõe desafios ao pesquisador/a. Tais dificuldades referem-se aos problemas apresentados na plataforma Sucupira (banco de dados da CAPES) que atrasou a busca pelas pesquisas já que essa plataforma, constantemente, emitia mensagens de “erro” obrigando a pesquisadora a reiniciar as buscas por várias vezes; cabe também mencionar a dificuldade da página em apresentar, mesmo depois de realizado todos os refinamentos, apenas as teses e dissertações que correspondessem aos descritores, o que tornou o processo ainda mais demorado, visto que se deparou com muitos trabalhos que fugiam da temática investigada.

Ademais, a variação dos formatos dos resumos das pesquisas exigiu mais tempo para as leituras. Encontraram-se resumos incompletos que não apresentavam todas as informações acerca do trabalho e, com isso, optou-se por seguir para a leitura da introdução e/ou da seção sobre o percurso metodológico já que muitos dos trabalhos apresentaram em tópico exclusivo a descrição metodológica do estudo.

Entretanto, apesar dos dilemas enfrentados e compreendendo que a ação de pesquisar revela em si muitos desafios durante seu procedimento, nota-se que o estado do conhecimento é uma ferramenta que permite comparar os estudos que vem sendo escritos sobre uma determinada área para ser possível encontrar pontos em comuns e/ou divergentes entre

eles. Portanto, verifica-se que os trabalhos aqui levantados e descritos concordam que os CMEs precisam ser transformados quanto sua atuação como órgão de controle social que pressupõe participação ativa dos diferentes atores sociais no processo de formulação, acompanhamento e fiscalização das políticas educacionais na gestão educacional. Indicam ainda que esse órgão tem assumido característica de setor público técnico-burocrático ao não priorizar a mobilização social para o encaminhamento de políticas e ações que atendam as demandas apresentadas pela sociedade.

Sendo assim, a presente dissertação de mestrado buscou avançar nas discussões ao analisar a atuação do CME na gestão educacional de São Luís – MA, tendo como referência a base normativa desse colegiado e a atuação dos/das conselheiros/as para entender o funcionamento desse órgão e, sobretudo, refletir sobre a relevância dos processos democráticos na prestação dos serviços públicos. Busca-se, portanto, contribuir com as reflexões trazidas por Lima (2017), – que investigou sobre o CME desse município – pois se entende, conforme já supracitado neste trabalho, que os fenômenos são concebidos considerando o período histórico e o estágio de desenvolvimento do objeto investigado, por esse motivo a produção do conhecimento é provisória e relativa, o que exige um constante movimento de reconstrução daquilo que já foi estudado. Desse modo, levando em consideração que Lima (2017), em sua dissertação, analisou a atuação do CME de São Luís – MA no período de maio à dezembro de 2016, o presente estudo circunscreve-se no período de 2017 a 2019.

Para tanto, a pesquisa estruturou-se na abordagem qualitativa, com revisão bibliográfica, pesquisa documental e de campo. A pesquisa qualitativa possui uma dimensão política haja vista que não se constrói apenas em bases empíricas, somente a partir do que é dado, mas busca relações implícitas na situação investigada (DESLAURIERS; KÉRISIT, 2008). Partindo da consideração dessa perspectiva, organizamos esta pesquisa do seguinte modo.

No primeiro momento realizamos revisão bibliográfica ao pesquisar a literatura que trata do tema investigado – mediante o levantamento do estado do conhecimento – a fim de nos aproximarmos das discussões, bem como analisarmos as perspectivas pelas quais elas são suscitadas para assumirmos posicionamento diante do que já se tem discutido. Estudamos também autores como: Montañó e Duriguetto (2011), Zander e Tavares (2016), Souza (2010), Cury (2000; 2002a; 2002b; 2006), dentre outros.

Na fase documental elencamos e selecionamos os documentos que se constituem como fontes ricas de dados com o objetivo de submetê-los à análise, construção de hipóteses e elaboração de indicadores (BARDIN, 1977). Para tanto, utilizamos a lei de criação do CME de

São Luís (Lei nº. 6.617 de 20 de dezembro de 2019) e o Regimento do CME publicado em 12 de junho de 2014 para obtermos informações pertinentes à problemática aqui provocada, analisadas por meio da análise de conteúdo de forma a atender o propósito de permitir que as inferências sejam significantes e válidas (BARDIN, 1977). De início, analisaríamos também a lei de criação do SME, contudo esta lei ainda não foi publicada pela Câmara Municipal de São Luís, mas, já está pronta e foi construída em parceria entre o CME, a Secretaria Municipal de Educação (SEMED) e o Fórum Municipal de Educação (FME), de acordo com informações de uma conselheira.

Para complementar a pesquisa documental, realizamos duas visitas ao CME de São Luís a fim de ter acesso as atas de reuniões para verificarmos os assuntos que costumam ser discutidos nas plenárias. As visitas foram realizadas sob a condição de não serem tiradas fotos e/ou xerox dos documentos haja vista a necessidade de reunir todos/as os/as conselheiros/as e presidente do Conselho para consultar o posicionamento destes acerca do consentimento desses tipos de registro, já que as atas se constituem como documentos próprios do CME. Desse modo, em respeito ao acordo firmado, realizamos a leitura de noventa e oito atas e o registro das observações efetuadas a partir delas foi realizado de forma escrita. Desse total, soma-se trinta e três atas no ano de 2017, trinta e uma no ano de 2018 e trinta e quatro no ano de 2019. Não tivemos acesso as atas de 2020 pois, até a data dessas visitas, segundo a secretária executiva do CME, esses documentos não se encontravam disponíveis no formato impresso e ainda não tinham sido assinados pelos/as conselheiros/as porque estes têm se reunido de forma *online* devido ao distanciamento social e as medidas sanitárias para o combate da pandemia causada pelo coronavírus.

Sobre a análise de conteúdo pautada em Bardin (1977), utilizamos unidade de contexto para identificarmos as atribuições e funções exercidas pelo CME de São Luís a fim de codificar o material para extrair dados a serem analisados. Essa unidade permite que o/a pesquisador/a não deixe de atentar-se às informações relevantes que o ajudam a compreender e contextualizar o que se propôs a investigar. A partir do uso da unidade de contexto na análise da legislação do CME de São Luís foi possível identificar quais funções predominam na atuação do CME e quais necessitam ser estimuladas para assim construir inferências sobre a atuação desse colegiado, tendo em vista o objetivo principal de analisar a atuação do CME na gestão educacional de São Luís. Sendo assim, para inferir e propor interpretações sobre os dados analisados, a regra de enumeração das informações obtidas deu-se mediante a presença (ou ausência) de indicadores nos documentos, a frequência e a co-ocorrência em que os elementos

apareceram na documentação, atentando-se para indicadores das funções e atribuições previstas na base normativa do CME.

A fim de acrescentar dados ao trabalho e buscando uma aproximação com os sujeitos que compõem o CME de São Luís, realizou-se pesquisa de campo, para além das duas visitas ao CME, utilizando como instrumento de pesquisa um questionário com vinte e uma questões, das quais cinco são abertas e dezesseis são fechadas no formato múltipla escolha – possibilitando assim que o destinatário gastasse no máximo cinco minutos para enviar suas respostas – com o propósito de complementar a compreensão sobre o funcionamento e atuação do Conselho, partindo da perspectiva dos/das conselheiros/as. Inicialmente esse contato se daria por meio de entrevista semiestruturada, mas dadas as implicações da pandemia do Covid-19, optamos por utilizar questionário *online*.

O questionário (APÊNDICE I) foi criado na plataforma *Google Forms* e enviado para os/as conselheiros/as em formato de *link* para terem acesso *online*. Esse instrumento foi dividido em duas principais seções intituladas “Participação no CME”, onde o/a conselheiro/a teve que responder questões sobre sua atuação e percepção enquanto membro desse colegiado, e outra seção sobre “A atuação do CME na gestão das políticas educacionais” onde o/a conselheiro/a informou sobre a funcionalidade do CME em relação às funções exercidas, as atividades organizadas e a atuação na gestão educacional do município. Enviamos para um total de quinze conselheiros/as – sendo dois ex-conselheiros/as que atuaram no período em que se circunscreve esta pesquisa – dos quais seis responderam. Ao fazer uso desse instrumento buscou-se confrontar e comparar as previsões legais com a percepção dos/das conselheiros/as sobre o CME de São Luís.

O presente trabalho divide-se em cinco seções. Esta introdução que situa o leitor acerca dos objetivos e desenvolvimento desta pesquisa; a segunda seção que busca contextualizar a década de 90 do século XX ao analisar a influência das reformas e mudanças legais na gestão educacional no Brasil. A terceira seção discorre sobre os Conselhos de Educação, com enfoque sobre os CMEs, destacando seus papéis assumidos historicamente e articulados às mudanças políticas e à reflexão acerca da natureza atribuída a esse colegiado; descreve-se ainda suas principais funções e informa sobre contradições e tensões que acompanham a constituição desses órgãos.

Na quarta seção discorreremos sobre o CME de São Luís, destacando dados a respeito da sua atuação e funcionamento, tendo como referência a base normativa e a atuação dos/das conselheiros/as. Por fim, na quinta seção, tecemos as considerações finais – de caráter

provisório – a fim de refletir sobre o CME de São Luís com vistas a colaborar para o aperfeiçoamento do caráter democrático, propositivo e mobilizador desse colegiado.

2 GESTÃO EDUCACIONAL NO BRASIL NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO NOS ANOS 90 DO SÉCULO XX

Nesta seção desenvolve-se uma análise da gestão educacional no Brasil, a partir dos anos 90 do século passado, com a finalidade de compreender o contexto de transformações educacionais no país. Parte-se do esforço de entendimento das prerrogativas que levaram a elaboração da Reforma do Estado, intensificada a partir de 1995 no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), bem como de suas influências na educação. Busca-se também perceber as dinâmicas de descentralização tendo em vista que a finalidade precípua dessa discussão é entender, posteriormente, os fundamentos que dão sustentabilidade aos Conselhos de Educação.

No contexto político, geralmente, o Estado costuma exercer papel de organizador do sistema público por meio de políticas sociais que devem visar, em tese, a atenuação das desigualdades sociais e econômicas em diferentes áreas – como educação, saúde e assistência social –, a garantia dos direitos sociais, além de atuar como protagonista no processo de regulação social. No entanto, a categoria “Estado” é dinâmica e só pode ser concebida se situada historicamente e nas relações sociais de produção, portanto, não se pretende aqui definir tal categoria sem considerar as determinações que incidem sobre ela.

A respeito do papel exercido pelo Estado como regulador da sociedade, é possível afirmar que além dele, em dados momentos da história, outros dois tradicionais atores atuam como reguladores sociais, os quais são o mercado e a comunidade. De acordo com Janela Afonso (2010), esses atores tendem a alternarem entre si quanto ao protagonismo na função de regulador. Em diferentes situações e conjunturas históricas um desses princípios – Estado, mercado ou comunidade – coloca-se à frente da regulação social enquanto os outros dois se retraem e/ou se submetem. É necessário frisar que esta alternância se dá principalmente entre o Estado e o mercado uma vez que estes colidem e se complementam no processo de desenvolvimento do capitalismo, sendo, portanto, o Estado o principal protagonista nesta atuação.

Contudo, a crise do capital a partir de 1973, atribuída pelos neoliberais, os quais criticam a intervenção estatal, ao chamado Estado de Bem-Estar Social – o qual ampliou os direitos trabalhistas e de cidadania –, gerou uma dita crise de déficit fiscal e provocou reações contra as políticas de bem-estar-social. Tais reações levaram a uma conseqüente expansão do protagonismo do mercado enquanto regulador social – na figura de grupos industriais

articulados às instituições financeiras – contribuindo para a reafirmação dos ideais neoliberais na economia, os quais defendem um Estado mínimo e um mercado livre da regulação estatal em nome da liberdade individual (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

O neoliberalismo¹ emergiu como uma doutrina econômica decorrente do liberalismo que se opôs ao modelo keynesiano² de Estado de Bem-Estar Social. Retomou algumas perspectivas do liberalismo clássico e conservador a fim de preconizar a minimização do Estado e garantir a liberdade de iniciativa econômica do mercado. Tal premissa defende o individualismo como proposta de organização em que os sujeitos podem competir e conquistar bens e mercadorias a partir de suas aptidões e capacidades.

Em diferentes contextos de crise, conforme salienta Moraes (2002), o neoliberalismo apresenta-se com propostas de cunho “salvacionista”, as quais pretendem apontar a decadência do Estado e indicar o mercado como protagonista na resolução da crise e detentor das propostas supostamente capazes de solucioná-la. Para garantir a aceitação do seu projeto, compartilham narrativas que acusam as demais visões como partidárias, radicais e ideológicas (MORAES, 2002).

Desse modo, na tentativa de atenuar os efeitos da crise iniciada na década de 70 do século XX e disseminar os princípios do neoliberalismo, de acordo com Montañó e Duriguetto (2011), os organismos internacionais multilaterais que defendem os interesses do capital, reunidos em conferência denominada Consenso de Washington, realizada na capital dos Estados Unidos da América (EUA) no ano de 1989, elaboraram estratégias que tiveram como medidas prioritárias a privatização de empresas estatais; a acentuação do domínio dos monopólios no mercado via extrema centralização do capital; redução dos custos de produção do capital por meio da superexploração do trabalho, com a flexibilização das leis trabalhistas, diminuição do financiamento estatal em políticas sociais e um pacote de reformas com o objetivo de instalar os princípios neoliberais.

Portanto, ainda de acordo com os autores supracitados, dentre os pilares fundamentais do projeto neoliberal estavam a ofensiva contra leis e direitos trabalhistas, obrigando o trabalhador a se submeter a jornadas amplas e situações precárias; a reestruturação

¹ “O neoliberalismo econômico acentua a supremacia do mercado como mecanismo de alocação de recursos, distribuição de bens, serviços e rendas, remunerador dos empenhos e engenhos inclusive. Nesse imaginário, o mercado é matriz da riqueza da eficiência e da justiça. A intervenção da autoridade pública sobre as iniciativas privadas é vista, primordialmente, como intrusão indevida, no máximo tolerada” (MORAES, 2002, p.15).

² O keynesianismo é uma teoria econômica que propõe a intervenção do Estado na economia (Estado intervencionista) e portanto pressupõe uma ampla ação do Estado para corrigir os problemas do mercado por meio do chamado Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*). Sendo assim, é contrária as estratégias de minimização estatal. Todavia, não rompe com os interesses do capital e da burguesia nem com a política liberal (BIZERRA, 2016; MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

produtiva que visava a diminuição dos custos de produção; e a Reforma do Estado que abrigava as estratégias desse projeto, ou como denominam Montaño e Duriguetto (2011), (contra)reforma do Estado na medida em que se compreende tais mudanças como um ataque aos avanços sociais e trabalhistas até então conquistados.

A respeito dessa Reforma, é possível afirmar o objetivo principal de alterar os fundamentos do Estado de Bem-Estar Social ao minimizar a atuação estatal e os investimentos em esferas sociais, tornando-se portanto uma Reforma do Estado de caráter político, econômico e ideológico dado o acirramento do domínio de uma classe sobre a outra e a ampliação das desigualdades sociais entre elas, gerando diferenças na forma de acesso aos direitos essenciais, como seguridade social, habitação, saúde e educação, que tendem a reforçar as disparidades quando não garantidos.

2.1 Reforma do Estado e implicações educacionais

No Brasil as estratégias para enfretamento da crise do capital – vivenciada mundialmente a partir de 1973 – passaram a fazer parte da agenda de governo de forma mais intensa, como prioridade governamental, a partir do governo do presidente FHC, na década de 1990. Essa crise passou a ser compreendida pela ótica neoliberal como crise fiscal ou de governança de um Estado que, nos anos anteriores, teria crescido demasiadamente, provocando, de acordo com o governo da época, perda de autonomia relativa do Estado em face do processo de globalização. Nesse contexto, foi proposta uma Reforma do Estado tida particularmente como reforma da administração pública.

Seus formuladores, na figura principal do então ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, propunham uma administração pública fundamentada na abordagem gerencial, com a justificativa de superar a perspectiva burocrática por meio dos argumentos de necessidade de modernização do Estado e ataques ao funcionalismo público, concebido por eles como principal fonte dos gastos públicos e *déficits* fiscais.

A transição de uma gestão burocrática para gerencial foi proposta sob a alegação da indispensabilidade de flexibilizar e tornar eficiente uma gestão que até então, orientada pela burocracia, teria sido rígida e inadequada ao se voltar para “[...] o controle hierárquico e

formalista dos procedimentos” fazendo uso de estratégias consideradas “caras e ineficientes” com “excesso de quadros” (BRESSER PEREIRA, 2006, p. 26-27).

A administração pública gerencial foi adotada, nesse contexto, como uma forma de responder à crise do capital por meio de estratégias que visavam reduzir os gastos públicos e tornar mais “eficiente” os serviços que cabiam ao Estado, vistos como demasiados. Desse modo, os servidores públicos tornaram-se alvo de medidas que objetivavam flexibilizar o estatuto da estabilidade, com a justificativa de que os custos com estes impõem ao Estado limitações fiscais; intensificou-se a construção de indicadores avaliativos como instrumentos de medição do desempenho; orientação para os resultados; descentralização estratégica e alteração nos modos de regulação estatal.

A chamada reconstrução do Estado buscava, por meio da adoção de práticas gerenciais adotadas da administração de empresas para a administração pública, constituir um Estado moderadamente intervencionista na medida em que transfere gradativamente para instituições privadas parte das responsabilidades do Estado, na defesa de que cabe a este, e/ou ao terceiro setor, apenas a regulação sobre áreas de saúde, educação, cultura e desenvolvimento tecnológico ao pautar-se no discurso de eficiência e governança. No entanto, essa política levou às organizações não-governamentais, denominadas por FHC de “neogovernamentais” (CARDOSO, 2006), a assumirem cada vez mais o papel de prover as políticas sociais, viabilizando a retirada do Estado enquanto provedor direto desses serviços já que este governo acreditava ser necessário abandonar as visões e concepções de um Estado “assistencialista e paternalista”.

Vivenciou-se o processo de desresponsabilização do Estado que, aos poucos, transferia suas responsabilidades de garantir direitos sociais e investia em parcerias entre o público e o privado, o que pôde contribuir para a intensificação das desigualdades, visto que comprometeu e não assegurou a oferta de direitos sociais públicos que, teoricamente, deveriam ter a função de atenuar as desigualdades sociais.

Embora Bresser Pereira e Spink (2006), afirmem que o objetivo da Reforma não era minimizar o Estado como propõem os neoliberais, é possível perceber que as estratégias compactuaram com os pilares do neoliberalismo, dado que a regulação estatal perdeu protagonismo para o mercado e instituições privadas ao ser gradualmente minimizada. Coincidiu, portanto, com as medidas neoliberais que pressupõem “escassez estatal” e sugerem “corte de ‘gastos supérfluos’, particularmente os gastos com a força de trabalho e os gastos sociais do Estado” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 203).

Ao declarar a escassez dos recursos do Estado, o objetivo da lógica neoliberal era justificar a necessidade de minimização deste e eximi-lo das responsabilidades de garantia dos direitos sociais ao mesmo tempo em que apresentava a solução de alcançar eficiência e eficácia por meio do mercado. Logo, difundiram a ideia de que a crise se dava pelos altos custos em políticas sociais, os quais teriam gerado o endividamento do Estado; essas políticas, por sua vez, supostamente, tinham efeitos ruins sobre os valores e comportamentos dos indivíduos e grupos sociais, as quais ainda implicavam em resultados desastrosos para as instituições democráticas (MORAES, 2002).

A fim de combatê-la, os esforços do Estado passaram a se concentrar, prioritariamente, em garantir condições de atrair investimentos estrangeiros por meio da política de abertura comercial que com a elevação de taxas de juros visava atrair investimentos internacionais como forma de garantir a valorização do capital financeiro especulativo (COSTA, 2011). Portanto, quaisquer alterações tinham como foco e objetivo principal incentivar e aumentar os lucros.

Assim, as mudanças nas gestões de diversas áreas começaram a se orientar a partir dos interesses econômicos, conforme descreve Montaña e Duriguetto (2011), ao denunciarem que em busca de uma dita segurança das instituições, o Estado reformado passou a combater possíveis tentativas de insurreições ao deslegitimar ações de sindicatos e movimentos sociais; na infraestrutura incentivou a iniciativa privada, bem como transferiu para empresas privadas o controle das instituições públicas; e nessa mesma direção, promoveu o processo de privatização da seguridade social, assistência, previdência, saúde e educação em nome da otimização de recursos públicos.

Nessa perspectiva, as medidas adotadas neste período para combater a crise fiscal, expressou o alinhamento com os fundamentos do neoliberalismo ao viabilizar a retirada do Estado na garantia dos direitos sociais e políticos, enquanto este permaneceu máximo na garantia do atendimento aos interesses do capital.

A crise foi concebida como consequência de gastos públicos com serviços sociais. As orientações aos governos – organizadas por órgãos de financiamento internacional, e em reunião conhecida como Consenso de Washington – recomendavam corte dos gastos sociais do Estado para a não produção de possíveis *déficits* fiscais com a justificativa de adaptação às demandas econômicas mundiais. Esse Consenso, firmado em 1989, reuniu um conjunto de regras estabelecidas pelos EUA e os organismos financeiros internacionais a fim de cumprirem o objetivo de atender aos interesses do mercado capitalista e recomendar políticas de redução da participação social do Estado (COSTA, 2011).

Essas recomendações além de resultarem em privatização das empresas públicas; redução dos custos das forças de trabalho pela flexibilização dos direitos trabalhistas e “enxugamento” do funcionalismo público; resultou, também, em redução do financiamento estatal em políticas e serviços sociais pela transferência da responsabilidade de oferta destes às empresas privadas, ou pela via da precarização intencional do serviço público que força a procura por serviços privados por boa parte da população, enquanto outra parcela deve ser atendida por organizações filantrópicas e não-governamentais, pois, de acordo com Dublante (2011, p. 37), “Aos que podem pagar são oferecidas as melhores oportunidades e aos que dependem dos ‘favores do poder público’, cabe lhes a força de vontade nas longas filas de espera para serem atendidos ou recorrer a alguma Organização Não Governamental (ONG)”.

Desse modo, tendo em vista os cortes no financiamento dessas políticas sociais, a educação – como direito social essencial – enfrentou um processo de reformas cujo objetivo principal era adaptar-se às novas orientações mundiais no contexto de globalização, de modo que melhor atendesse aos interesses do capital, sendo portanto, repensada a partir dos interesses econômicos, sociais, políticos e ideológicos do momento histórico. As reformas educacionais empreendidas nesse contexto decorreram das medidas pensadas para o enfrentamento da crise fiscal e, no Brasil, apresentaram-se com promessas de universalização e democratização da educação, diminuição dos altos níveis de analfabetismo e qualidade para todos (DAMBROS; MUSSIO, 2014).

Vale lembrar que embora a educação seja uma política essencial, no contexto da Reforma ela foi concebida dentro de uma categoria caracterizada como “serviço não-exclusivo” (BRESSER PEREIRA, 2006). Estes serviços se referiam aqueles que podiam ser providos pelo Estado, mas poderiam também ser oferecidos pelo setor privado e pelas organizações não-governamentais e compreendiam para além da educação, a saúde, a cultura e a pesquisa científica. Tal categoria se diferenciava das ditas “atividades exclusivas” que envolviam o poder exclusivo do Estado, ou seja, só ele poderia ofertar, e integravam as forças armadas, a polícia, as agências reguladoras e de financiamento; se diferenciava do “núcleo estratégico” onde as leis e as políticas eram definidas, formado por autoridades e por governos locais como governadores e secretários; e do setor de “produção de bens e serviços para o mercado” formado por empresas estatais para atuarem como provedora das demandas econômicas do mercado (BRESSER PEREIRA, 2006).

Tendo em vista as características dos quatro setores supracitados, foi proposta a descentralização e autonomia dos “serviços não-exclusivos” na medida em que compreendiam que se não eram necessários estes serviços ficarem sob o controle exclusivo do Estado,

considerava-se as possibilidades de privatização ou de financiamento público em organizações não-estatais. Esta última opção era avaliada pelos reformistas como a mais adequada visto que o Estado passaria a ser concebido não apenas como regulador, mas como financiador. A alternativa de manter esses serviços sob o controle do Estado não é compatível com as medidas adotadas pelos paradigmas da administração pública gerencial cujo foco é de responsabilizá-lo da garantia direta das políticas públicas sociais.

Nesse sentido, as reformas educacionais orientadas pelos organismos internacionais e previstas no contexto brasileiro no âmbito da Reforma do Estado surgiram de todo esse processo de reestruturação capitalista fundamentado nos ideais neoliberais. Acompanharam as transformações políticas e econômicas provenientes do desenvolvimento e crise do capital. Nesse contexto, a educação passou a ser direcionada pelas medidas definidas do ajuste fiscal e foi, desse modo, submetida aos aspectos da economia já que a prioridade é a redução dos gastos públicos para a superação da crise do capitalismo.

Para a compreensão do cenário que deu abertura a essas reformas, Freitas (2004), realizou um balanço das principais mudanças no pensamento educacional brasileiro na passagem das décadas de 1980 e 1990 que possibilitaram a aceitação e instauração das reformas em educação da década de 1990. O autor afirma que os anos de 1980 foram marcados por debates que almejavam a transformação da sociedade e da escola, com o aprofundamento de projetos históricos de vertente progressista. Nessa década, as discussões em educação permeavam o campo conceitual e não mais instrumental como havia ocorrido uma década antes. Presenciou-se a construção de diferentes concepções de educação, somadas ao reconhecimento da necessidade de entender as relações entre teoria e prática.

Todavia, na década de 90 do século passado, após os debates levantados na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia, a ênfase passou a ser dada em discussões acerca da qualidade da educação, com a defesa dos aspectos de eficiência e eficácia nos resultados de aprendizagem a partir de propostas que buscavam viabilizar a articulação do Estado com organizações privadas e/ou com o terceiro setor. Para tanto, a descentralização financeira e administrativa, a avaliação de desempenho, a valorização docente e a gestão democrática tornaram-se elementos centrais das reformas educacionais (MARTINS; CARDOZO, 2015). Desse modo, o Brasil acompanhou as mudanças de um processo internacional, motivado pelas transformações do capital e da globalização, e passou a se alinhar às medidas pensadas por organismos internacionais, os quais ocuparam o papel de orientador das políticas.

Na Conferência Mundial sobre Educação para Todos os representantes de diferentes países se comprometeram em garantir educação básica de qualidade para todos. Para alcançarem esse fim, elencaram estratégias para garantir a melhoria dos indicadores educacionais de países que figuravam entre os piores níveis de analfabetismo, como: Brasil, Bangladesh, China, Egito, Indonésia, México, Índia, Nigéria e Paquistão, denominados de “E-9”. Para tanto, ressaltaram a urgência de alinhamento do Estado e das forças políticas com outras organizações, acenando para a privatização da educação (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002; DAMBROS; MUSSIO, 2014).

Nessa década, o conjunto de ações propostas pelos organismos internacionais – Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial (BM) –, para garantir a suposta melhoria dos indicadores educacionais, se davam por meio de alterações nas legislações educacionais; formação docente; centralidade na educação básica, com universalização e priorização do ensino fundamental; elaboração de propostas curriculares; avaliação interna e externa. Em educação, as orientações desses organismos mantinham os interesses de introduzir a lógica e o modelo de gestão empresarial na administração do que é público iniciando o processo de mercantilização educacional.

A educação passou a ser mercantilizada na medida em que também fomentaram projetos por busca de lucros no campo educacional. Esse fenômeno costuma ser identificado pela formação de grupos empresariais educacionais que se organizam pelas demandas do mercado e visam atrair investimentos privados em favor das demandas do capital. Nesse sentido, os organismos internacionais orientavam as reformas educacionais dos países periféricos oferecendo assistência técnica e financeira por meio de empréstimos e agendas conforme os interesses da reestruturação e demandas de formação da força de trabalho (COSTA, 2011).

As reformas educacionais realizadas foram pensadas para atender os interesses do capital nesse contexto de crise, os quais enfatizavam a otimização dos recursos em detrimento de preocupações de cunho pedagógico. A compreensão de sucesso escolar foi disseminada junto ao objetivo de atender ao capital, de modo que o foco do processo educacional se resumia ao estímulo de habilidades que preparasse o alunado para suprir as demandas do mercado de trabalho e aumentar os indicadores previstos nas avaliações em larga escala.

Em relação ao sucesso escolar, Costa (2011), denuncia que as políticas públicas educacionais pensadas a partir da lógica capitalista são construídas de modo que haja a garantia

da manutenção e reprodução do capital por meio da formação de sujeitos competitivos, individuais, qualificados para o mercado de trabalho e que são levados a pensar no mérito como fonte de seus fracassos ou conquistas. Conquistas estas que devem estar de acordo com os interesses do mercado.

As políticas de educação passaram a ser redirecionadas com o foco para os resultados da aprendizagem, atendendo a perspectiva gerencialista de orientar-se pelo controle destes, em vez de concentrarem-se no processo conforme à administração pública burocrática, a qual servia de base para a crítica realizada pelos reformistas. Sendo assim, elaboraram mecanismos com indicadores para o controle rígido do desempenho que vincularia a qualidade da educação à avaliação que afere os resultados dos desempenhos e não da aprendizagem.

Nesse período assistiu-se a um processo de fortalecimento da avaliação das políticas públicas com o argumento de modernizar as gestões governamentais a fim de contribuir também para a legitimação da Reforma do Estado, conforme analisa Faria (2005). O foco na avaliação foi posto a serviço da Reforma na medida em que se tornou um instrumento gerencial que colaborou para a priorização da função da realocação, cujo principal enfoque era otimizar a aplicação dos recursos e não os ampliar. Dessa maneira, as avaliações foram utilizadas como ferramentas que viabilizavam a transferência dos serviços públicos para os setores privados, uma vez que, ao identificarem a precarização daqueles serviços – intencional nesse contexto – passavam a sustentar a alternativa de privatização.

Sobre a intencionalidade de privatizar pela via da constatação de precarização dos setores públicos, levanta-se um debate polêmico em torno da justificativa de que é necessário avaliar para colaborar com a melhoria da qualidade, em se tratando da qualidade da educação, geralmente aferida em indicadores produzidos por testes em larga escala. Autores como Casassus (2009), Dourado e Oliveira (2009), provocam uma reflexão sobre o que vem a ser qualidade na educação e como esses sistemas de provas estandardizadas deixam implícito o que concebem enquanto qualidade. Este conceito é polissêmico e reflete concepções de mundo, sociedade, cidadão e educação, portanto, a construção de sua definição é um percurso complexo e histórico que se altera de acordo com as demandas e interesses de uma sociedade situada em determinado período, sendo concebido no contexto da década de 1990 de acordo com os interesses da Reforma.

Percebe-se o caráter político que permeia a política de avaliação na medida em que os resultados desta serviram de instrumentos para governos induzirem, conforme fora supracitado, a Reforma do Estado pela via da contenção dos gastos públicos, da eficiência,

flexibilidade, além de servir para os interesses em disputas eleitorais por meio da responsabilização dos gestores (FARIA, 2005).

Enquanto o Estado se retraía da responsabilização por políticas sociais, em certa medida fruto do processo de descentralização, a responsabilidade recaía sobre gestores locais, docentes e comunidades que ganhavam protagonismo na gestão dessas políticas pela via da solidariedade individual e coletiva. O Estado deixou de ser o responsável pela qualidade da educação ao passo que a culpabilização pelos resultados nos índices educacionais passou a ser desses outros sujeitos: gestores locais, docentes, discentes, escola e família.

Os resultados em educação podem ainda ser utilizados pelos gestores locais para alavancarem suas carreiras políticas, desse modo,

[...] a política da avaliação das políticas públicas está longe de se restringir a questões e disputas relativas à definição dos interesses prioritários e do escopo do Estado, posto que a avaliação pode também, por exemplo, ser elemento central na disputa eleitoral, no controle das interações intergovernamentais e na busca de acomodação de forças e de interesses no âmbito intraburocrático (FARIA, 2005, p. 100).

Aqui não se questiona a necessidade de avaliar, mas se atenta para o fato de que a avaliação pode ser compreendida a partir de diferentes perspectivas e se materializar para atender fins diversos. É um instrumento utilizado para verificar uma determinada situação a fim de indicar, através dos resultados, as condições do fenômeno que se propôs a avaliar. Portanto, pode ser utilizada para determinar o valor dos resultados como última etapa de um processo; para redesenhar políticas e intervenções; ou, serve como instrumento de gestão governamental com o propósito de prestar contas, tendo por prevalência o caráter político para atender as estratégias e interesses dos tomadores de decisão (FARIA, 2005).

Apoiado nessa última perspectiva que sustenta a concepção de avaliação como ferramenta de prestação de contas para gestores, Faria (2005, p. 99) observa que os modelos de avaliação passaram a servir aos interesses da Reforma do Estado ao privilegiarem aspectos normativos e técnicos e dar “[...] ênfase nos resultados e na desresponsabilização/devolução/privatização da provisão de bens e serviços sociais”.

Em tal caso, os resultados foram utilizados pelos avaliadores, tomadores de decisão – também convertidos em auditores – com o objetivo de conter gastos públicos e contribuir para a minimização do Estado, seja pela via da descentralização de atribuições entre os entes federados, seja pela transferência de serviços públicos à esfera privada. Logo, converteu-se em uma maneira de legitimar a Reforma (FARIA, 2005).

Em análise semelhante, Janela Afonso (2010), alerta que os governos neoconservadores e neoliberais – embora continue fazendo parte das estratégias de governos

com outras orientações ideológicas – utilizam os testes estandardizados nos sistemas de avaliação como estratégia para induzir as medidas de privatização e inserir as lógicas de “quase-mercado” em educação através do foco na publicação dos resultados. O autor afirma que um modelo de avaliação bem fundamentado não pode se esgotar nos meros resultados e publicação de testes estandardizados porque reduz a uma situação questionável, que são as notas acadêmicas dos/das alunos/as, a avaliação das escolas e professores/as que podem, inclusive, serem premiados/as ou punidos/as a depender do desempenho dos/das alunos/as. Tal processo promove a individualização em vez de uma identidade profissional coletiva.

O termo “quase-mercado” é utilizado para explicitar que, ainda que o Estado não se retire completamente do campo educacional e não haja a privatização total desses serviços, existe um processo – induzido pelo próprio Estado – de inserção da lógica do mercado dentro dos setores públicos. Inclui quaisquer alterações na dinâmica dos serviços estatais que visam introduzir os valores, ideologias e lógicas de mercado que podem ser identificados, por exemplo, na contratação de alguns serviços terceirizados ou na escolha dos mecanismos de gestão que por vezes estimula a comparação e competitividade até mesmo entre os próprios serviços públicos, assim como ocorre na lógica do mercado (JANELA AFONSO, 2010).

A privatização, a partir da compreensão do conceito de “quase-mercado”, se dá de diferentes maneiras, não necessariamente apenas com a transferência total da gestão pública para empresas privadas. De acordo com Moraes (2002, p. 20), “Pode-se delegar a gestão, sem necessariamente transferir a propriedade. Pode-se também manter na esfera estatal a gestão e a propriedade, mas providenciando reformas que façam funcionar os agentes públicos ‘como se’ estivessem no mercado, modelando o espaço público pelos padrões do privado”. De forma mais explícita, Costa (2011), salienta que:

Na educação básica, o privado tem sido inserido no espaço público com a venda de materiais pedagógicos consumidos por docentes e discentes da rede pública. Mais do que a movimentação de capitais vinculados a estas transações comerciais, o conteúdo privatista, fixado na diversidade curricular, tende a formar a consciência dos indivíduos, permitindo que haja poucos espaços para a contestação desta mentalidade particularista. Consagra-se a permanência das altas desigualdades sociais, pois os agentes que as deveriam contestar, em prol de uma emancipação coletiva, ao contrário, pensam e agem a favor da sua efetivação (COSTA, 2011, p. 10).

Por meio dessas estratégias, o processo de mercantilização da educação avançou de encontro e em concordância com os interesses privados do capital que concorrem para expandir as desigualdades entre as classes, mantendo a dominação da classe dominante sobre a dominada, para quem as consequências dessas reformas se tornam mais desastrosas em diferentes aspectos.

Com relação ao uso dos resultados da avaliação para classificação do desempenho dos avaliados e construção de *rankings*, que distingue entre melhores e piores ao distribuir prêmios aos bem colocados e restrições aos com baixo rendimento, deve-se atentar para que a escola não seja transformada num instrumento de controle sobre os profissionais da educação em favor à gestão empresarial que adentra as instituições educativas conforme a lógica de competição do mercado.

Partindo desse pressuposto, ou seja, observando como os resultados de avaliações podem ser utilizados para a criação de *rankings* e contenção de gastos por meio da validação dos resultados dessas provas, percebe-se que o conceito de qualidade nesse modelo – tendo como referência testes em larga escala aplicados em escolas – reduz-se a uma pontuação que privilegia a memorização de respostas a questões, cujo o foco é o ensaio dos/das alunos/as para que respondam tal como se pede, sem exigir um esforço de reflexão dos/das mesmos/as; a tarefa de ensinar perde espaço para os treinos e exercícios, situação em que o/a professor/a é obrigado a submeter-se visto que, por vezes, está exposto a riscos de sofrer sanções; ao mesmo tempo, reforça as desigualdades sociais já que a necessidade de medição reside

[...] no fato de que o sistema montado é uma estrutura de *controle social* e o uso que se faz das informações é o mecanismo de manutenção do *controle social*. Isto faz com que os setores carenciados se auto-convençam que têm más pontuações porque são *burros*. Consequentemente é “natural” que estejam onde estão [...] Que as elites econômicas dirigem porque são inteligentes e que os pobres os seguem porque são “burros”. Em última instância implica que isto é assim, é por razões eugênicas. (CASASSUS, 2009, p.76, grifos do autor).

A avaliação com base em testes estandardizados em vez de contribuir para a melhoria das políticas educacionais incentivou o desenvolvimento de um tipo de educação empobrecida, cujo objetivo principal no contexto da Reforma era orientar-se por resultados para a redução dos gastos do Estado com políticas públicas e estimular o processo de privatização e descentralização de suas responsabilidades, pois se guiava pela ideia de que se deve “[...] incorporar técnicas gerenciais que introduzam na cultura do trabalho público as noções indispensáveis de qualidade, produtividade, resultados, responsabilidade dos funcionários, entre outras” (CARDOSO, 2006, p. 17).

Assim sendo, os resultados obtidos por essas avaliações tendem a fundamentar discursos que focam na precarização e desqualificação dos serviços públicos em detrimento da suposta qualidade do privado e que colaboram, cada vez mais, para a desvinculação do conceito de qualidade da concepção de ensino enquanto um ato de emancipação humana (SAVIANI, 2017a), que busca elevar a consciência dos/das alunos/as ao ponto de os tornarem críticos da

realidade, a fim de transformarem as relações com o mundo e questionarem os sistemas que estão postos.

Em contrapartida, para que a avaliação contribua para o desenvolvimento da qualidade da educação concebida como um fenômeno complexo, que abrange aspectos intra e extraescolares, com múltiplas dimensões e que não se reduz ao financiamento, nem tampouco se efetiva sem ele, é necessário articular os aspectos pedagógicos, sociais, econômicos, culturais e políticos de uma dada sociedade tendo em vista suas peculiaridades (DOURADO; OLIVEIRA, 2009).

Entretanto, a estratégia de oferecer uma educação empobrecida para a classe trabalhadora não permite a adoção de uma concepção mais crítica sobre as formas de se estabelecer os processos educacionais. Nessa perspectiva neoliberal, o interesse reside em direcionar a escola pública e a formação dos/das alunos/as para o preparo de força de trabalho qualificada por meio do discurso de empregabilidade que tem como objetivo principal preparar para o mercado de trabalho e atender as demandas do capitalismo.

Além do foco nas avaliações de desempenho, as reformas educacionais empreendidas nessa década, e que ainda estão em curso, contribuíram para a supervalorização da defesa do capital humano e da educação básica com base em argumentos de preparo para o mercado de trabalho e aumento da empregabilidade em favor da melhoria das condições sociais das pessoas. Assim, a educação passou a atuar “[...] como elemento importante no modo de produção de mercadorias da sociedade (sobretudo de pessoas), na divisão social do trabalho, na distinção entre o mental e manual” (COSTA, 2011, p. 12).

Para tanto, investiu-se em políticas de ensino profissionalizante que resultaram na ênfase em uma educação que privilegia formações rápidas para o ganho de competências e habilidades básicas para atender à produção flexível. Assiste-se a propostas de formações continuadas para os/as professores/as cujo caráter tornava o/a professor/a em uma espécie de treinador das habilidades e competências a serem adquiridas pelos/as alunos/as. A esse respeito, Freitas (2004, p. 147-148) destaca que “Bastava treinar (ou credenciar) os professores, mandar livros didáticos, criar parâmetros curriculares, eliminar os tempos fixos como nos ciclos ou na progressão continuada e, sobretudo, inserir avaliação externa”.

Portanto, deixou-se de discutir as finalidades da educação e passou-se a adotar metodologias específicas com o objetivo de atender aos parâmetros curriculares que, por sua vez, foram influenciados pelas avaliações externas que invadiram o sistema educacional principalmente nessa década em análise, mas que continuam presentes atualmente. A aprendizagem de saberes específicos e vistos como “suficientes” atendia ao interesse subjacente

de formação de trabalhadores/as aptos a executarem tarefas que não exigissem grande empenho intelectual, distinguindo o manual e o teórico. “Aprender português e matemática foi considerado um objetivo em si, e se isso não era o ideal, era pelo menos o possível – dizia-se em uma visão social conformista: ‘Se pelo menos aprendessem isso...!!!’” (FREITAS, 2004, p. 148).

Desse modo, emergiu a defesa de que os/as alunos/as deveriam consumir e vender sua força de trabalho e a ideia de que a educação básica forneceria condições do indivíduo entrar e permanecer no mercado de trabalho competitivo. Centralizou-se as discussões especialmente na educação básica tendo em vista a necessidade de preparar força de trabalho barata para as ocupações informais, subcontratadas e terceirizadas. A escola passou a ser entendida como espaço de atendimento aos ditames da política neoliberal; de reprodução da ordem mundial capitalista, pela lógica do mercado; e de execução das políticas elaboradas em âmbito macro, como o Ministério da Educação (MEC) (AZEVEDO; CARDOZO, 2017).

Por consequência, dado o modelo de educação reproduzido para o interesse do capital, a escola pública tornou-se um serviço de atendimento às classes populares, visto que os pobres não podem consumir os serviços privados. Desse modo, como enfatizam Azevedo e Cardozo (2017), as escolas privadas passaram a ser procuradas pelos que possuem condições de pagá-las em busca de suposta qualidade, enquanto é alimentado o discurso que estigmatiza a escola pública como de péssima qualidade, destinada aos pobres.

Visto que a educação começou a ser tratada principalmente como um serviço e não tanto como um direito, os/as alunos/as se tornaram clientes e os/as professores/as, antes tidos como educadores/as, passaram a ser profissionais do ensino. Estes termos demarcavam a adoção de dinâmicas empresariais pela lógica da administração pública gerencial (FREITAS, 2004; CÁRIA; OLIVEIRA, 2016). É possível observar que as mudanças, por menores que pareçam ser, não foram realizadas de forma ingênua diante dos intentos neoliberais, portanto representam mais que uma mera alteração nas terminologias.

De modo concreto, no caso, por exemplo, o diretor escolar é gestor e os professores os trabalhadores e profissionais prestadores de serviço e o cidadão o cliente e consumidor dos serviços públicos. No aspecto pedagógico, a administração para a eficácia pedagógica se materializa na preconização de metas estabelecidas para alcançar os resultados propostos, no treinamento e aplicação de testes; na avaliação de desempenho dos profissionais da educação e dos estudantes; em uma gestão voltada para a responsabilização, monitorização, terceirização de serviços públicos ao setor privado e avaliação por meio da mensuração de resultados e do desempenho dos profissionais da educação. Tudo isso pode ser inserido no chamado processo de mercantilização da educação, no qual o espírito da gestão democrática, enquanto política pública torna-se também política de competição e segregação (CÁRIA; OLIVEIRA, 2016, p. 291-292).

As políticas implementadas a partir de 1990 alteraram os diferentes aspectos educacionais a fim de garantir a manutenção das estruturas que asseguram a acumulação do capital, logo comprometeram-se em reproduzir esse modo de produção por meio dos princípios neoliberais. Para tanto, “[...] a lógica gerencial vem alterando as formas de organização e gestão das escolas, tendo a ideia subjacente que a instituição educativa pública não é diferente dos empreendimentos que visam lucros”. Essa lógica vem alterando não apenas as políticas educacionais em âmbito macro, mas alcançam as escolas pelas mudanças nas formas de pensar a gestão escolar, em organizar o trabalho docente e em redefinir a identidade dos/das professores/as (CÁRIA; OLIVEIRA, 2016, p. 292).

As redefinições implementadas a partir dessa década sob a justificativa da inovação e desenvolvimento alargaram os processos de exclusão, uma vez que focaram em avaliações homogeneizantes, que desconsideram os diferentes contextos e aspectos que influenciam na aprendizagem dos/das alunos/as, em busca de resultados. Para além, criaram e reforçaram mecanismos de exclusão ao sustentarem, paradoxalmente, discursos de inclusão, permanência e qualidade da educação quando o que se tinha como propósito real era transmitir para os sujeitos os valores de subordinação para o exercício dos papéis já postos na sociedade, sem incentivar uma formação crítica que questionasse e propusesse a superação das desigualdades criadas (FREITAS, 2004).

Para a superação desses mecanismos de distinção e exclusão, a atuação estatal deve fundamentar-se em princípios participativos, com a atuação dos diferentes atores e espaços de participação que compõem a dinâmica escolar sem, contudo, desresponsabilizar-se de suas obrigações; priorizar mecanismos democráticos; contribuir para formação crítica e política dos/das professores/as; promover ações para a superação das desigualdades, para então apreender mecanismos para o desenvolvimento de uma educação de qualidade social.

Logo, deixa-se de ter como foco principal o objetivo de atender a interesses econômicos, ou seja, atender mais a demandas de interesses privados e partidários e passa-se a valorizar as necessidades de natureza pedagógica, mas com o propósito social de garantir o direito à educação de qualidade. Qualidade tida como a capacidade de fazer com que os/as alunos/as entendam os seus lugares na sociedade, não para reproduzi-los, mas para questioná-los e superá-los. “Trata-se de vivenciar concretamente a vida social, de analisar os limites dessa vida social com vistas à sua superação. Tal superação não se limita a uma crítica difusa, mas a uma clara intenção de superar a contradição básica: homens não devem explorar outros homens” (FREITAS, 2004, p. 161).

Todavia, o que se observou nas propostas de Reforma foi um empenho ideológico que expressou o esforço das elites em conter tensões e possíveis insurreições – por meio da retirada de direitos e controle da sociedade – sob argumentos de aumentar a governança do Estado, entendida por capacidade financeira e administrativa de colocar em prática as decisões do governo, e garantir que a educação passasse a formar sujeitos aptos a colaborar para a acumulação do capital. É nesse sentido que reside a importância de estudar as políticas empreendidas no contexto de 1990, visto que tais reformas educacionais influenciam e se refletem na atual conjuntura da educação (DAMBROS; MUSSIO, 2014).

Ao contrário do que se argumenta, o Estado foi reduzido e produziu implicações tanto no seu papel enquanto regulador, como para os cidadãos que assistiram o poder público retirar de si a responsabilidade de garantir os direitos sociais com a prerrogativa de melhorar a eficiência e eficácia desses serviços através da iniciativa privada, que por ser mercado tem como compromisso principal o encargo de servir a todos os interesses do capital. Neste caso, vale ressaltar que o terceiro setor, para o qual o Estado reformado também transferiu suas responsabilidades, por vezes indica uma tentativa do mercado de ser confundido com a sociedade, pela via do voluntariado ou filantropização, sem deixar de visar também os interesses do capital.

Outro movimento que ocorreu paralelamente e como consequência do processo de Reforma do Estado foi a estratégica intensificação da descentralização das responsabilidades por políticas públicas com a justificativa de democratização, garantida pelo fortalecimento de organizações da sociedade e transferência de atribuições e incumbências do governo nacional para os governos locais; transferência assumidamente realizada, segundo Bresser Pereira (2006), por razões de convicção ou por falta de recursos.

Os governos locais se tornaram o foco do estímulo a debates sobre a eficácia e a efetividade da gestão pública, impondo-se uma reorganização dos estados nacionais sustentada pelo pretexto de aprimoramento da democracia para que se tornasse mais direta e participativa. Na verdade, quando defendida por neoliberais, entende-se como uma forma de convergir com o interesse primário de retirar as responsabilidades do governo nacional pela qualidade da educação e transferir para os governos locais a responsabilização pelo sucesso ou fracasso da gestão das políticas educacionais, no que se refere a execução destas.

Desse modo, no contexto da Reforma do Estado, a delegação de responsabilidade aos governos locais, a descentralização, era tida como um dos meios eficientes de gerir o Estado na medida em que foi concebida como liberdade dos gestores públicos de escolherem as formas mais apropriadas de cumprirem as metas prefixadas em âmbito nacional (CARDOSO, 2006).

A respeito dessa forma de conceber a descentralização e para melhor entendimento desse processo, discorre-se no tópico a seguir as transformações legais e políticas que viabilizaram esse discurso, bem como a estruturação e consequências desse modo de reorganização político-administrativa.

Em síntese, as implicações educacionais advindas da Reforma do Estado dos anos de 1990, e que acentuam-se com ênfase atualmente, relacionam-se à precarização intencional dos serviços públicos para abrir caminhos para a privatização educacional por meio da otimização de recursos públicos investidos em educação. Tal medida impulsiona a mercantilização da educação uma vez que as empresas privadas e o terceiro setor passam a assumir o papel de prover os direitos e políticas educacionais sem desvincular-se dos interesses de acumulação do capital.

Para além, implica igualmente em ampliação das desigualdades educacionais tendo em vista que aos ricos oferece-se uma educação integral, no que se refere ao desenvolvimento de diferentes aspectos da aprendizagem, e aos pobres oferta-se uma educação orientada pelas medidas de ajustes fiscais, enfatizando a preparação de força de trabalho qualificada e, para tanto, supervalorizando a educação profissional e com foco para o ensino de habilidades básicas a fim de atender aos interesses e imposições do capital.

Desse modo, observou-se a transformação do campo educacional em um âmbito de reprodução dos ditames neoliberais em favor da reprodução do modo de produção capitalista criando condições de coexistência de uma gestão gerencialista imbricada de discursos participativos e autônomos.

2.2 Descentralização na gestão educacional: (re)significação das concepções de autonomia e participação

O gerencialismo no Brasil teve mais expressão organizacional no governo de FHC na década de 1990, acompanhando as tendências internacionais, com o propósito de atenuar a crise do capitalismo, conforme já evidenciamos no tópico anterior. Esse modelo de administração, comum nos setores privados e típico das empresas, foi aplicado à administração pública com a prerrogativa de que a única forma do Estado ser eficaz é diminuindo seu tamanho, ou seja, racionalizando a máquina pública e desresponsabilizando o Estado da promoção direta de políticas sociais.

Para tanto, como estratégias do modelo de administração gerencial e com justificativa de modernização e eficiência do Estado, buscou-se acelerar o processo de transferência de parte da estrutura estatal para os setores privados e inserção da lógica das empresas, lógica gerencialista, no setor público. Desse modo, as reformas estruturadas pela administração pública gerencial foram orientadas pelo mercado que transforma os cidadãos em clientes e descentraliza as tarefas e responsabilidades administrativas do Estado, conforme com o que fora descrito no tópico anterior.

Nos anos 90 do século XX, ainda no contexto da Reforma do Estado, a descentralização, repartição de competências entre os entes federados, serviu de instrumento para os reformistas que concebiam esse processo como uma das formas de combater a crise fiscal, pois supostamente favorecia a eficácia do Estado e evitava desperdício de recursos. No entanto, mesmo que seja um dos instrumentos utilizados pelo ideário neoliberal e intensificado por governos reformistas, a descentralização não é um processo que se iniciou nessa década, mas resulta de esforços empreendidos em anos anteriores pela defesa das ideias de autonomia e descentralização que emergiram tanto nos discursos dos neoliberais quanto nos discursos progressistas.

Nos discursos neoliberais, a defesa da descentralização surgiu com o intento de solucionar a crise fiscal, pois acreditavam que esta estratégia resultaria em menos gastos do Estado com o financiamento de serviços públicos já que os principais responsáveis por estes seriam os próprios cidadãos e gestores locais. Desse modo, por orientação de organismos internacionais, os governos subnacionais passaram a ser imbuídos da responsabilidade por gerir algumas políticas sociais, dentre elas as políticas educacionais. Entretanto, Casassus (2009), chama a atenção para o fato de que as políticas adotadas nesse contexto nada tiveram com a educação em si, pois estavam mais alinhadas à gestão dos sistemas, e suas origens se davam no campo da economia.

No que se refere aos reflexos dessas políticas no campo da educação, Zander e Tavares (2016), ao realizarem uma análise histórica de diferentes governos, observaram que a descentralização das políticas educacionais pode servir para privilegiar a educação das elites dado que os territórios subnacionais muitas vezes não apresentam condições de financiá-las. Tal afirmação sustenta-se na constatação de que:

As reformas anteriores tiveram como objeto principal as etapas da educação que atendem às elites, como é o caso do ensino superior, ou os centros urbanos em processo de industrialização, como o ensino técnico e profissional. A educação das massas ficou relegada às possibilidades, condições e vontade política existentes nos planos de governos subnacionais (ZANDER; TAVARES, 2016, p. 111).

Portanto, na perspectiva neoliberal, cujo enfoque é dado às demandas econômicas, a descentralização emergiu como um fenômeno de transferência de atribuições da esfera pública nacional para os entes subnacionais, ou empresas privadas e terceiro setor, como uma estratégia de racionalizar recursos e combater “desperdícios”. Outro argumento utilizado para a defesa de descentralização é o de democratização no sentido de envolvimento da comunidade; compartilhamento da responsabilidade por arrecadação de recursos; argumento de obtenção de resultados palpáveis por meio da aproximação entre a realidade educacional e os gestores locais, que se tornam os responsáveis pela elaboração de planos de ação para a melhoria da qualidade da educação (DUBLANTE, 2011). Logo, nessa perspectiva, a transferência de incumbências para o nível local foi concebida tanto como um mecanismo de ajuste fiscal quanto um instrumento de democratização e aumento da qualidade da educação, nos moldes dos interesses capitalistas.

Por outro lado, para os progressistas, a defesa da descentralização se deu pela compreensão da impossibilidade de realizar intervenções na esfera federal que resultassem em mudanças significativas, tendo em vista o contexto vivenciado nos governos autoritários e centralizadores (ZANDER; TAVARES, 2016). Nesse sentido, convergiram com os neoliberais na priorização do local, mas divergiram destes nos interesses que sustentaram a ideia dessa reorganização.

Os interesses dos progressistas estavam na criação de espaços que possibilitassem a participação da sociedade civil na política e surgiram como crítica à centralização dos governos autoritários. Nessa orientação, o processo de democratização foi entendido a partir da perspectiva de criação desses espaços para permitir a participação de diferentes sujeitos sociais em deliberações coletivas, visto que sem estes locais de discussões tais sujeitos dificilmente alcançariam a possibilidade de participar de alguma intervenção nos debates acerca das políticas públicas. Além, também, do reconhecimento da necessidade de fortalecer o poder local para garantir o atendimento das demandas educacionais peculiares a cada localidade.

A convergência pela priorização do local, nessas concepções opostas, demonstram um período vivenciado por tensões políticas marcadas pela alternância entre centralização e descentralização. Esta última muitas vezes concebida com caráter concentrador e, paradoxalmente, a serviço de governos centralizadores e autoritários, como é possível visualizar no percurso histórico traçado por Zander e Tavares (2016) que citam uma série de reformas iniciadas no período de 1898-1930 as quais pendulavam entre o movimento centralização/descentralização. Contudo, em cenário de redemocratização, a estratégia de descentralizar foi utilizada como instrumento de luta pela democracia, entendida por soberania

popular, onde o poder é exercido pelo povo através da escolha de representantes ou pela participação direta (SAVIANI, 2017a).

Em meados da década de 80 do século XX, o Brasil experimentava um processo de transição política que introduziu a perspectiva democrática no cenário nacional, políticas e tendências descentralizadoras e debates acerca da efetivação da qualidade da educação com base na participação popular (CUNHA *et. al.*, 2013). A CF de 1988 e a LDBEN (Lei nº. 9.394/96) são consideradas os marcos legais que concretizaram a reorganização político-administrativa do país e estabeleceram um novo modelo de gestão pública.

Após um longo período de autoritarismo vivenciado na ditadura militar que durou vinte e um anos, tendo seu marco entre os anos de 1964 à 1985, a CF de 1988, fruto de debates acerca da democratização social e política do país, privilegiou a autonomia dos entes federados, constituindo o município enquanto ente federativo, além da União, dos estados e do Distrito Federal, e estabelecendo progressiva descentralização das políticas sociais, como saúde, educação, habitação, dentre outras.

Portanto, depois do período dos governos autoritários da década de 1970, em que prevaleceu a centralização das decisões no âmbito do executivo federal, a década de 1980, em contrapartida, deu ênfase nas discussões sobre o processo de democratização com foco na descentralização e autonomia dos entes da federação que culminou na CF de 1988, a qual também é um produto que resulta da ação de movimentos que denunciavam e reagiam ao autoritarismo da época.

O processo da Constituinte ocorreu com os debates da noção de democratização do ensino associada à descentralização. Democratização pensada na perspectiva de proporcionar espaços nos sistemas de educação para incentivar a participação de diferentes atores no planejamento e acompanhamento de políticas. Para tanto, a CF de 1988 previu a gestão democrática como princípio no qual a educação pública deve estar pautada. O artigo 205 da seção da educação afirma que o processo educacional visa ao pleno desenvolvimento da pessoa e ao preparo para o exercício da cidadania por meio de diferentes princípios como igualdade, liberdade, gratuidade do ensino público e “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (art. 206) (BRASIL, 2020, p. 109).

Esse modelo de gestão diz-se democrático pois convoca o envolvimento de diferentes sujeitos que almejam a solução de conflitos pela via da comunicação e do consenso coletivo. Portanto, contraria-se à práticas autoritárias e paternalistas visto que se alicerça na igualdade, liberdade de expressão e participação porque entende, de acordo com Cury (2006, p. 56), que “[...] os cidadãos querem mais do que serem executores de políticas, querem ser

ouvidos e ter presença em arenas públicas de elaboração e nos momentos de tomada de decisão. Trata-se de democratizar a própria democracia”.

O artigo 18 da CF determina que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 2020, p. 21). Eleva, portanto, os municípios ao *status* de ente federativo e, como consequência, fortalece o processo de municipalização que estimula a descentralização das políticas sociais.

Desse modo, a CF/1988 prevê no artigo 211 que os entes federados atuarão em regime de colaboração ao estabelecerem os seus sistemas de educação e se organizarem de acordo com o nível e etapas da educação que cabem as responsabilidades de cada um. Sendo assim, “Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (BRASIL, 2020, p. 110).

Os sistemas de ensino ou “sistemas de educação” – como Saviani (2017b) denomina a partir da concepção de que o termo educação engloba não apenas as instituições de ensino, que remete às redes escolares, mas a uma multiplicidade de elementos que compõem a organização da educação – se constituem a partir da ação humana refletida, intencional e sistematizada. O objetivo dessa ação consciente é orientado pelo conhecimento de problemáticas que devem ser solucionadas e, para tanto, exigem ações pensadas e sistematizadas. Sendo assim, para dar sinais de eficácia e utilidade, é necessário que os sistemas se articulem de forma que superem as problemáticas das quais tomam conhecimento. Por esse motivo a necessidade de ser um conjunto coerente, arrumado e operante (SAVIANI, 2017b).

A institucionalização desses sistemas é planejada a partir de bases normativas que nortearão o planejamento, as decisões e ações a serem concebidas e materializadas no âmbito de cada um deles. Atrelada ao modelo de gestão democrática, pressupõe-se a organização de uma educação sistematizada que atenda a objetivos capazes de corresponderem às situações problemáticas a fim de solucioná-las para contribuir para a melhoria da qualidade da educação. Considerando o contexto em que a CF/1988 foi elaborada, é possível destacar a disposição de permitir discussões coletivas e locais com o uso da autonomia delegada aos entes federados.

Bordignon (2009, p. 32) destaca que:

A redemocratização, consolidada na Constituição Federal de 1988, fruto de intensa participação da sociedade civil organizada nos debates da constituinte, colocou no cenário político um novo ator social: o cidadão. E como espaço de exercício de sua cidadania erigiu o Município como ente federado dotado de autonomia e instituiu os sistemas municipais de ensino.

Contudo, apesar das discussões sobre a gestão democrática no âmbito educacional pressupor os diferentes sistemas de educação, inclusive o municipal, no que tange à descentralização da competência legislativa autores como Saviani (2017b) compreendem que a CF/1988 não atribuiu aos municípios a responsabilidade de criar sistemas municipais de educação para legislar sobre as políticas educacionais locais e assim atender a prerrogativa de aproximar a gestão das peculiaridades de cada local.

Tendo em vista que sistema, ainda de acordo com Saviani, “[...] implica organização conforme **normas próprias** (o que lhe confere um elevado grau de autonomia) e comuns (isto é, que obrigam a todos os seus integrantes)” (SAVIANI, 2017b, p. 14, grifo nosso), não é possível afirmar que a CF/1988 criou os sistemas municipais de educação uma vez que esta atribuiu apenas à União, aos estados e ao Distrito Federal a competência de legislar.

A Constituição prescreve que compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (artigo 22, inciso XXIV), e que compete concorrentemente à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar sobre educação, cultura e desporto (artigo 24, inciso IX), ao passo que os municípios são incluídos apenas na competência comum de proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (artigo 23, inciso V) (BRASIL, 2020).

A falta de clareza no texto constitucional sobre a criação de sistemas municipais de educação levaram os legisladores da LDBEN (Lei nº. 9.394/96) a contornarem a dubiedade de sentidos ao definirem explicitamente no texto legal que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de educação, sendo que aos municípios cabe “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos estados” (artigo 11, inciso I), bem como “baixar normas complementares para o seu sistema de ensino” (inciso III) (BRASIL, 2019).

A partir desse cenário legal se torna possível visualizar com clareza a dinâmica do federalismo brasileiro, ou seja, “[...] a forma de organização das funções e atividades do Estado em sistemas multiníveis” (CAVALCANTI, 2016, p. 54), onde um governo central, a União, convive concomitantemente com unidades federativas autônomas, estados, Distrito Federal e municípios, e todos estes atuam em regime de colaboração visto que possuem responsabilidades sobre um mesmo território e direito de realizarem ações individuais, principalmente no que se refere a elaboração de leis e políticas. Esta dinâmica se constituiu na medida em que a União descentralizou o poder, deixou de centralizar as responsabilidades em si e passou a garantir a unidade política e econômica da nação.

Pode-se entender, desse modo, que os entes federados atuam sob o princípio de “soberania compartilhada” (ELAZAR, 1991 *apud* CAVALCANTI, 2016, p. 58) onde há a combinação de responsabilidades e regras que são partilhadas e outras que são próprias a cada ente para manter a integridade, diversidade dos entes nacional e subnacionais, ao mesmo tempo em que deve garantir a busca por objetivos comuns, a unidade. Portanto, é um reordenamento que combina autonomia e interdependência; não sugere a subordinação e nem a hierarquização na atuação entre União, estados, Distrito Federal e municípios; e deve obedecer a divisão de competências definidas no âmbito legal e constitucional.

Todavia, o funcionamento desta estrutura de divisão do poder político gera conflitos por conta da necessidade de conciliação entre autonomia e interdependência, pois é necessário garantir a unidade em meio a diversidade. Estes conflitos giram, principalmente, em torno do financiamento das políticas, dado que na distribuição da receita tributária é atribuído à União a função supletiva e redistributiva dos recursos, o que a coloca na posição de ente com maior influência, com capacidade até mesmo de regular a autonomia dos demais.

A Constituição determina no parágrafo primeiro do artigo 211 que

A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2020, p. 110).

Uma das preocupações do regime federado é a necessidade de garantir equalização no acesso aos serviços públicos, bem como instituir um padrão mínimo de qualidade. Para tanto, a função supletiva, exercida pela União, diz respeito a complementação dos recursos arrecadados pelos entes subnacionais a fim de fornecer-lhes condições de garantir uma educação de qualidade e de contornar as disparidades sociais. Para além da suplementação, a função redistributiva encarrega-se de redistribuir, repartir com os entes subnacionais, uma parte dos tributos arrecadados pela União, que por sinal é o ente que mais arrecada, sendo o município o que menos recolhe impostos. Corresponde, portanto, às expectativas dos setores reformistas que pregavam eficiência nos gastos públicos já que, em tese, favorece a eficácia da ação estatal, evita conflitos e “desperdício” de recursos, atendendo aos objetivos de ajuste fiscal e minimização do Estado; ao mesmo tempo em que aproxima a gestão educacional dos gestores locais.

Divide-se a capacidade de tomada de decisões entre o governo federal e governos subnacionais a partir da autonomia exercida por cada território. Todavia, a dinâmica supracitada de financiamento das políticas educacionais gera implicações na autonomia dos entes

subnacionais, visto que, diante da realidade brasileira, a justificativa de atender as peculiaridades regionais de cada lugar depara-se com obstáculos que dificultam o exercício autônomo dos sistemas, pois ao mesmo tempo em que este tipo de organização foi adotada com a perspectiva de garantir que as demandas de diferentes localidades fossem atendidas, sofre com a falta de equilíbrio econômico, político e social entre as unidades territoriais, o que dificulta a autonomia desses entes na gestão de seus sistemas. Cury (2002a), afirma que a desproporção entre os territórios no Brasil é um dos obstáculos do modelo federado no país, dadas as diferenças e desigualdades populacionais, demográficas, de recursos naturais, de presença política e, sobretudo, financeira.

Nesse sentido, Zander e Tavares (2016, p. 104), chamam a atenção para o que elas denominam de “inserção formal dos municípios como ente federado” por meio de um “viés idealista” consagrado na Constituição de 1988 que, no processo de descentralização, desconsiderou as desigualdades entre as regiões, estados e municípios, e os consequentes impactos políticos e financeiros, assim como as questões técnicas de repartição de rendas e de competências que, segundo as autoras, acirram os conflitos federativos e produzem efeitos desiguais pela existência de um “perfil predatório dos entes federados” (p. 105).

As autoras mencionadas acima afirmam, ainda, que a autonomia é um exercício que, para a maioria dos municípios brasileiros, está longe de concretizar-se. Fato este que gera um prejuízo no que tange à implementação de projetos de interesse local. Portanto, a idealização na CF, a que se referem, trata-se dos mecanismos e dispositivos formais de repartição de competências e de distribuição de recursos que não se fazem suficientes para os municípios atuarem com autonomia. Desse modo, esses entes acumulam encargos, ao mesmo tempo em que não apresentam condições administrativas, técnicas e financeiras de gerir as políticas pelas quais se tornam responsáveis porque não existe autonomia financeira substancial.

A debilidade fiscal de algumas localidades resulta em maior dependência dos entes subnacionais diante do governo federal e rompe com a possibilidade de autonomia para o planejamento e gestão educacional. Quanto mais recursos próprios os governos locais possuem, mais limitam a intervenção do governo federal em suas ações, pois dependerão menos de sua função supletiva. Por outro lado, quanto menos recursos próprios um ente arrecada, maior será a dependência em relação à coordenação e regulação da União.

A esse respeito, Arretche (2004), pontua que o governo federal dispõe de recursos institucionais para induzir decisões nos governos subnacionais, ou seja, regular a autonomia desses entes. Para alcançar tal assertiva, a autora analisa a distribuição federativa da autoridade política nas políticas sociais brasileiras, por meio da compreensão do sistema tributário e fiscal

brasileiros, bem como coalizões políticas e descentralização de funções intergovernamentais de políticas sociais.

Arretche (2004), explica que a necessidade de coordenação da União em programas sociais se justifica pela indispensabilidade de corrigir desigualdades financeiras entre estados e municípios, que variam muito em renda per capita. Todavia, para além da necessidade de correção das disparidades sociais, o governo federal busca mecanismos de condicionar transferências supletivas da União à adesão de políticas federais pelos entes subnacionais, o que incorre em interferências na capacidade de autonomia dos governos locais e produz nestes uma autonomia relativa. Em educação, tais interferências se dão em escalas menores visto que há maior autonomia dos entes subnacionais no planejamento e financiamento dessas políticas se comparado com outras políticas sociais como de saúde e habitação, conforme demonstrado pela autora. Contudo, ainda assim a União busca estratégias para poder aumentar o nível de indução nas políticas educacionais locais.

Nas áreas de política em que o governo federal não dispõe de recursos institucionais para alterar as escolhas dos governos locais, a estratégia de constitucionalizar encargos revelou-se bem-sucedida. Tratou-se de aprovar emendas à Constituição que reduzem muito a margem de escolhas dos governos subnacionais, obrigando-os a adotar o comportamento considerado desejável pelo governo federal (ARRETICHE, 2004, p. 24).

Ainda que esta forma de atuação restrinja a autonomia dos entes subnacionais, diante da fragilidade financeira e das disparidades sociais entre os próprios entes, é necessário que a União exerça tal papel a fim de diminuir as desigualdades socioeconômicas. Arretche (2004), constata, também, a necessidade da atuação do governo federal para garantir a viabilização de patamares básicos na produção de serviços sociais, além de permitir o alcance de resultados redistributivos que reduzem as desigualdades. Por esse motivo, esta autora recomenda cautela na distribuição de competências exclusivas aos entes subnacionais, pois, pelas dificuldades enfrentadas por estes, essa pode ser uma dinâmica que contribua para a reprodução das desigualdades já existentes. No entanto, reconhece que a descentralização fiscal e de políticas, em certa medida, aumenta as capacidades estatais dos governos subnacionais, capacidades administrativas, fiscalizadoras e de produção de serviços.

Em relação à função redistributiva e supletiva da União, Cavalcanti (2016), concorda que tais funções estão ancoradas no princípio de equidade a fim de diminuir as assimetrias entre os entes federativos, por isso a importância de o governo federal concentrar a arrecadação dos principais impostos para coordenar a redistribuição e suplementação. No que tange as tensões federalistas, fruto da relação centralização/descentralização, advindas da necessidade de equilibrar autonomia e interdependência, cabe a compreensão, segundo a autora,

de que esses processos estão sempre tensionados e que não são excludentes – são processos próprios da dinâmica governamental, “[...] o desenho constitucional, os arranjos federativos e os processos de decisão conjunta podem aumentar ou diminuir as tensões, mas nunca eliminá-las, porque estas estão na origem dos princípios e da estrutura federal (CAVALCANTI, 2016, p. 75) – no entanto, quanto maiores as desigualdades entre os territórios, maiores serão as tensões federativas. Nesse contexto, a função supletiva da União deve conduzir as políticas de correção das desigualdades.

Contudo, ainda que seja compreensível o papel exercido pela União de indução da coordenação de algumas políticas em âmbitos locais – o que caracteriza um modelo centralizador de federalismo brasileiro, pelo controle das principais fontes de recursos e normatização da redistribuição feitos pelo governo federal – não se pode perder de vista que a autonomia dos entes subnacionais convive, portanto, com limites impostos por essa ordenação e sedimentados pelas realidades peculiares de cada território. Tal conjuntura leva a uma concepção de autonomia relativa que indica subordinação, obediência às políticas externas e caracteriza um processo de desconcentração, categoria que surge para identificar as diferenças entre as tendências de repartição de poder.

Para melhor compreensão do conceito de autonomia, Martins (2002), esclarece que a sua emergência está relacionada a necessidade de se contrapor ao autoritarismo e centralização dos governos, portanto, a necessidade de contraposição à concentração das decisões no Estado, principalmente no Estado burguês e totalitário. Entretanto, como ocorre com o processo e concepção de descentralização, o conceito de autonomia é cooptado pelo entendimento neoliberal visto que, inicialmente, de acordo com Martins (2002), a autonomia era entendida como uma

[...] prática de ação direta contra o capital, propondo a superação de antagonismos fundantes das relações sociais de produção: a divisão entre o trabalho intelectual e manual; a cisão entre quem decide e quem executa; a separação entre dirigentes e dirigidos, enfim, indica uma nova distribuição de poder (MARTINS, 2002, p. 220).

Ao ser inserido na narrativa neoliberal, o princípio de autonomia passa a ser concebido como autonomia relativa ao não propor a superação dos antagonismos supracitados, mas, em contrapartida, garantir relativamente uma autonomia dependente do Estado capitalista ao não serem fornecidas condições reais do exercício autônomo dos indivíduos, dos movimentos e dos governos locais. “As condições objetivas sociais e econômicas oferecem as possibilidades, mas, concomitantemente, os limites ao seu desenvolvimento e exercício, constituindo um paradoxo” (MARTINS, 2002, p. 223).

No âmbito administrativo da gestão política, o significado de autonomia estar associado à capacidade de autogoverno; à liberdade; à livre iniciativa da sociedade de dar leis a si própria; a encontrar formas mais flexíveis de organização; além de redefinir formas de valorização do poder local e afirmação de singularidades. Este também é associado à descentralização já que, por vezes, são considerados processos sequenciais (MARTINS, 2002).

Sem deixar de considerar a complexidade de se estabelecer uma estrutura autônoma, com os meios necessários para a concretização da democratização e abertura de espaços que garantam a participação da sociedade nos processos decisórios sobre os rumos da administração, é possível afirmar que embora a autonomia possa ser viabilizada por meio da descentralização, esta última, por si só, não é garantia de autonomia já que esta é uma medida que envolve tensões e relações de poder.

Contudo, Souza (2003), alerta para o risco de não se entender autonomia como independência, como agir sozinho, pois se assim fosse, levando em consideração o que foi citado sobre a dificuldade de alguns municípios de exercerem suas incumbências, a autonomia seria uma medida que impossibilitaria a melhoria na qualidade dos serviços. Sendo assim, é válido considerar os diferentes vieses que esta atribuição pode adquirir, e é por isso que a importância reside não apenas em sua delegação, mas também, e principalmente, em sua construção. Portanto, os princípios de democracia, autonomia e participação devem estar sempre articulados e analisados enquanto fenômenos interdependentes, que agem de forma recíproca, onde a existência de um pressupõe a materialização do outro.

A fim de distinguir os processos de desconcentração e descentralização, Casassus (1990), afirma que a desconcentração remete a um movimento de cima para baixo que dicotomiza funções de decisão das funções de execução. Nesse sentido, prevalece a centralização do poder porque o centro, governo federal, continua sendo o principal responsável pelo planejamento e decisões acerca dos conflitos e dificuldades nas periferias, nos governos subnacionais. A essa tradição o autor denomina de “centro-periferia”, ainda presente tendo em vista à falta da tradição descentralizadora.

No contexto de desconcentração, a ideia de autonomia relaciona-se à autonomia administrativa posto que esta resulta da transferência de competências do órgão central para outros, nesse caso os entes subnacionais, os quais passam a executar as tarefas que, inicialmente, cabiam ao órgão central. Diferencia-se da autonomia política que garante condições dos entes subnacionais se auto-organizarem (ZANDER; TAVARES, 2016).

Descentralização, em contrapartida, é tida como um movimento de baixo para cima que foca no poder local e não fortalece a centralização. É comumente confundida com

desconcentração quando governos centrais buscam implementar medidas ditas descentralizadoras que, contraditoriamente, reforçam de forma estratégica a debilidade dos territórios locais.

Sem desconsiderar todas as intenções políticas e econômicas que podem estar subjacentes à decisão de descentralizar, cabe destacar também a relação com os processos de socialização e participação, com os quais se espera mais democracia, mais recursos e melhor qualidade (CASASSUS, 1990). Por fim, é válido ressaltar que

[...] existe efetivamente um ambiente favorável à concepção de planos de descentralização. No entanto, ainda é necessário um esforço teórico para integrar a multiplicidade de variáveis técnicas e políticas que intervêm nessa temática, como parte do necessário desenvolvimento e esclarecimento conceitual. Se isso não for feito, prevalecerá a situação de ambiguidade, de conflitos de interesses, onde não existem critérios unívocos nem unanimidade sobre a conveniência de implementação efetiva das políticas planejadas (CASASSUS, 1990, p. 14).

Considerando esse debate, o Brasil adota, predominantemente, medidas de desconcentração que, mesmo em um contexto de democratização, servem aos interesses dos organismos internacionais de alcançar a eficiência, a eficácia e induzir a desresponsabilização do Estado, conforme as prerrogativas do modelo gerencial adotado na Reforma da década de 1990. Este processo resulta no reforço das desigualdades sociais quando estimula, conforme destacado por Zander e Tavares (2016), políticas fragmentadas; amplia as responsabilidades dos estados, municípios e escolas, contudo estes setores atuam como executores das decisões tomadas em âmbito central e pouco, ou não são chamados a participarem dos processos de definição de políticas públicas; leva muitos dos territórios subnacionais a se submeterem às suas condições de pobreza e dificuldade de financiamento educacional.

Um aspecto que pode contribuir para que o processo de descentralização (geralmente desconcentração) se torne um consenso e, portanto, dificulte a análise crítica das diferentes nuances que este pode apresentar em sua materialização, é a pseudo relação imediata com democratização. Entretanto, tal relação não se dá de modo imediato visto que é um movimento defendido por interesses diversos, também contraditórios; além do fato de aplicar-se em contextos que enfrentam problemas políticos históricos que prolongam a falta da tradição e cultura descentralizadora em detrimento da perpetuação de práticas clientelistas, classistas e autoritárias (CASASSUS, 1990; CUNHA *et. al.*, 2013; ZANDER; TAVARES, 2016).

Apesar das problemáticas que revelam a complexidade implícita na tentativa de implementação da descentralização, cabe mencionarmos os aspectos positivos que emergem desse processo, que anunciam a adoção de políticas que fazem frente às direções neoliberais e resistem às imposições autoritárias, criam possibilidades de surgirem projetos democráticos nos

âmbitos locais com a instituição, por exemplo, dos sistemas municipais de educação que podem estimular a participação popular pela via de mecanismos e espaços como as Conferências de Educação, os Conselhos de Educação e os Planos de Educação.

O incentivo ao fazer coletivo nesses espaços e mecanismos pauta-se, em tese, na concepção de cidadania e valorização das relações horizontais buscando, essencialmente, superar a verticalidade de forma que o poder passa a se estruturar em níveis não-hierárquicos, rompendo com estruturas de autoritarismo, transformando governados em governantes, os quais se referem aos sujeitos que

[...] interferem nos rumos da sociedade, seja pela qualidade do trabalho, seja pela participação política nos sindicatos, associações, partidos políticos e todas as formas que influenciam as decisões, tanto públicas quanto privadas. Enfim, são “governantes” os verdadeiros cidadãos (BORDIGNON; GRACINDO, 2000, p. 158).

Contudo, a atuação coletiva dos sujeitos nos espaços de participação não pode significar desresponsabilização do Estado, como defendido no contexto da Reforma, uma vez que este, tendo em vista suas responsabilidades, deve assegurar condições de manutenção e funcionamento da educação, de modo que os gestores dos âmbitos locais tenham condições de decidirem sobre as formas de atenderem às expectativas da sociedade sobre a garantia desse direito (DUBLANTE, 2011). Portanto, participação não significa responsabilização dos sujeitos por aquilo que é dever do Estado. A responsabilização pelo fracasso de políticas públicas não pode recair sobre a comunidade que passa a intervir de forma consciente na realidade. De igual modo, a transferência de responsabilidades, sem condições técnicas e financeiras, significa centralização de poder e das decisões.

Assim sendo, a participação deve ocorrer na perspectiva de formar cidadãos críticos, construtores de conhecimento, que não se contentam em reproduzir e aceitar passivamente determinações pensadas por instâncias de governo. A sociedade civil deve envolver-se e definir rumos, objetivos, diretrizes e estratégias de interesse comum por meio da democracia direta, como em eleições, ou pela democracia representativa, por meio de órgãos cuja função é representar os desejos da comunidade. A democracia representativa, é inclusive, a responsável por tornar o fazer coletivo em um processo contínuo e não esporádico, compreendendo, portanto, que participação e representação não são categorias opostas, mas articuladas dado que “[...] a participação não substitui, mas reconfigura a representação, constituindo-se a participação em chave da boa representação” (LÜCHMANN, 2007, p. 167). O que não significa deixar de observar as características que esses tipos de democracia podem assumir a depender dos interesses que os circundam.

Tendo em vista essa situação, alguns autores, a exemplo de Souza (2012), consideram pertinente fazer oposição entre a democracia participativa e a democracia representativa ao definir aquela como uma democracia proletária e de massas que anseia igualdade material, enquanto esta é conceituada por democracia burguesa que visa a execução de igualdade política formal.

Entretanto, o sentido de boa representação aqui mencionado alinha-se com a perspectiva de Lüchmann (2007). Logo, torna-se pertinente distinguir a natureza dos órgãos em que os representantes da sociedade civil atuam. É imprescindível o esclarecimento acerca do que é órgão de governo e de Estado, para que a participação não assuma características partidárias e de controle das ações dos sujeitos através da hierarquização de poder.

Assim, órgãos de governo referem-se à determinadas instituições que refletem, em suas funções, a vontade de algum governo que, por sua vez, diz respeito a um conjunto de pessoas exercendo um poder político, por determinado período de tempo, delegado a eles por meio de votos (BORDIGNON, 2009), ou até mesmo por indicações políticas. De forma geral, definem-se assim os órgãos que, prioritariamente, atendem às questões partidárias e interesses dos gestores.

Concomitantemente, existem os órgãos de Estado que não estão a serviço dos interesses de governo, mas representam os interesses dos cidadãos, tornam-se a voz popular e fazem a mediação entre sociedade civil e governo. Assim sendo,

[...] agem como órgãos de Estado quando se constituem em fóruns articuladores da diversidade social; quando falam ao Governo em nome da sociedade para apontar as suas intencionalidades; quando formulam políticas educacionais para além da transitoriedade dos governos e de suas vontades e preferências singulares. (BORDIGNON, 2009, p. 60).

Portanto, dependendo da forma de atuação destes órgãos, a participação é capaz de assumir características diferentes, pois pode tornar-se instrumento para a liberdade e igualdade de direitos, ou instrumento de controle das ações dos indivíduos, mantendo, portanto, a hierarquia e o poder decisório centralizado nas escolhas dos governos. Este é o paradoxo que permeia as práticas de democratização política do país, o qual exige um posicionamento crítico para o discernimento de como se assume o processo de participação e representação nos sistemas de educação.

Esse fato reforça, ainda mais, a necessidade de associar a participação como fruto de uma educação que forma sujeitos capazes de envolverem-se e tomarem parte nos processos a fim de posicionarem-se intencionalmente; de ascenderem conscientemente e compreenderem a si como pessoa e como sujeito de uma sociedade permeada por contradições. Assim, a

conscientização de homens e mulheres pode culminar na valorização e reivindicação da participação em espaços de decisão, ao não se contentarem em alienarem-se do processo.

Entretanto, para que os indivíduos alcancem este nível de consciência, a educação deve ser o meio de formação crítica que garanta o exercício de direitos como pensar, decidir e agir, que permite a atuação social por meio da compreensão da realidade, pois é a partir desta que os cidadãos são capazes de determinar sobre as ações que realizarão e de que forma agirão. Sem deixar, desse modo, de elaborar atividades que visem oportunizar essa conscientização até mesmo para aqueles que não vivenciaram um processo educacional que lhes tenha proporcionado uma formação crítica.

A educação, portanto, deve ter como objetivo a emancipação humana que compreende “a superação da democracia formal instituindo a democracia real” (SAVIANI, 2017a, p. 656) ao educar os cidadãos para a participação, os quais agem de forma intencional já que neles foi provocado o desejo de participar de maneira autônoma. Embora seja uma necessidade provocada nos indivíduos por meio de incentivos, esta não pode se dar de forma manipulada, imposta ou pensada para direcionar as ações dos sujeitos em busca de se alcançar um consenso para atender as demandas dos gestores. Tal provocação é dada porque se entende que a ação de participar não surge de forma espontânea e nem é habilidade nata. Esta é um exercício garantido não como concessão, mas como um exercício de direito. Participação é então entendida como “[...] necessidade inalienável em um processo de educação para emancipação humana” (SOUZA, 2012, p. 178).

Para esse fim, devem-se estabelecer ambientes de participação onde as pessoas não se sintam obrigadas a participar, mas em vez disso, possam desejar atuar na sociedade. Porque o ideal é que elas estejam cientes dos assuntos discutidos, das funções exercidas pelos diferentes órgãos, que compreendam o sentido do coletivo, que busquem propostas que beneficiem a todos e todas, e que reconheçam que o conhecimento, a informação e o envolvimento são a base para o controle social, que deve se efetivar de forma democrática. Até porque uma ação efetiva de participação depende, também, da maturidade crítica dos participantes e da capacidade de compreensão da realidade e das relações que a envolve. Participar é um ato que vai muito além de um engajamento superficial, demanda compromisso com a coletividade.

As possibilidades de materialização do princípio de participação dar-se-ão dentro de diferentes espaços cujo objetivo principal é a transformação da realidade a partir do estabelecimento de relações horizontais que promovam o diálogo a fim de construir conhecimento, articulação e mediação das questões educacionais. A exemplo desses espaços, têm-se os Conselhos de Educação que exercem papel estratégico na constituição do princípio

de gestão democrática. Estes colegiados serão discutidos na seção ulterior a fim de contextualizar o desafio dessas instâncias de fazerem a sociedade assumir posição participativa e reivindicatória nas suas relações com os governos.

3 CONSELHOS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL: enfoques legais, finalidades e atribuições

A CF/1988 elenca a gestão democrática como princípio do ensino público (artigo 206, inciso VI) a fim de convocar a sociedade civil para participar da gestão pública. Para materializar esse princípio faz-se necessário a criação de espaços que viabilizem o aprofundamento de debates coletivos e assegurem o controle da sociedade sobre as ações do governo. Nesse contexto, os órgãos colegiados, dentre eles os Conselhos de Educação, ganham protagonismo ao ampliarem a esfera pública e atuarem como instâncias de deliberações que estimulam a interação entre governo e sociedade. Portanto, nesta seção, objetiva-se destacar as finalidades e atribuições dos Conselhos de Educação conforme os documentos legais e ampliar a discussão a partir de estudos teóricos.

Antes de se alcançar os termos propostos nos atuais documentos legais, como na CF de 1988, na LDBEN (Lei nº. 9.394/96) e no Plano Nacional de Educação (PNE Lei nº. 13.005/2014), os Conselhos de Educação como órgãos colegiados foram organizados desde o período do Império, primeiramente vinculados à normatização do ensino superior e ao Colégio Pedro II, instituição modelo para a educação secundária, na antiga capital federal Rio de Janeiro. Mantido no período da primeira República, o ensino superior dispunha do Conselho de Instrução Superior que, a partir da Reforma Benjamin Constant (Decreto nº. 1.159/1982), orientava diferentes cursos nos estabelecimentos federais (CURY, 2000).

No entanto, de acordo com Bordignon (2009), o primeiro Conselho remonta ao ano de 1842, na então província da Bahia que criou o *Concelho de Instrucção Pública* pela Lei nº. 172. Para o autor, este foi o primeiro Conselho de Educação oficialmente criado no Brasil. Somente em 1854, o município do Rio de Janeiro, por meio do Decreto Imperial nº. 1.331-A, de 17 de fevereiro, criou o *Conselho Director do Ensino Primário e Secundário do Município da Corte*. Bordignon (2009, p. 54) afirma que “[...] os dois primeiros conselhos de educação no Brasil foram criados no Império, sendo um estadual (Provincial à época) e outro municipal”. É a partir desses períodos que diversas leis e decretos começaram a ser promulgados alterando gradualmente as características desses órgãos para que se estabelecessem as estruturas tal como se configuram atualmente.

Cury (2006), registra também a criação do Conselho de Instrução Superior, em 2 de janeiro de 1891, por meio do Decreto nº. 1.232 G baixado pelo Chefe do Governo Provisório, o general Manoel Deodoro da Fonseca. No entanto, o autor não menciona outras informações

acerca desse órgão, não circunscreve sua abrangência, nem tampouco cita as funções atribuídas a este.

Preliminarmente, os Conselhos de Educação pendulavam entre os movimentos de centralização e descentralização, também assumindo características de desconcentração. No primeiro momento prevaleciam características eminentemente técnicas, de assessoramento superior. Às elites era atribuída as ações descentralizadoras na definição das políticas e resumia-se ao campo da burocracia (ELIAS SOBRINHO, 2008; BORDIGNON, 2009). A princípio os Conselhos atendiam apenas às demandas do Ensino Superior, posteriormente abrangeram sua atuação a todos os níveis de ensino. Suas primeiras funções limitavam-se à fiscalização, com caráter de supervisão de escolas. Gradualmente, com marcos legais promulgados em diferentes momentos históricos, foram atribuídas outras funções a esses colegiados.

Em 1911, com a Reforma Rivadávia³, o Brasil passou a contar, de forma clara, com um Conselho de âmbito nacional, denominado Conselho Superior de Ensino, criado pelo Decreto nº. 8.659, do dia 5 de abril. Esse Conselho deu continuidade à tradição de priorizar o ensino superior. Sua composição era integrada por “[...] diretores das faculdades de Medicina do Rio de Janeiro e Bahia, de Direito de Pernambuco e São Paulo, da escola Politécnica do Rio de Janeiro e do Colégio Pedro II e de um representante dos professores de cada uma dessas instituições” (BORDIGNON, 2009, p. 55). Cabe evidenciar que esse Decreto também estabeleceu uma espécie de vestibular ao organizar um sistema de acesso ao ensino superior e tinha, como tarefa do Conselho Superior de Ensino, “[...] fazer transitar os cursos superiores do regime oficial para o de corporações autônomas” (CURY, 2006, p. 45), conforme previa a Reforma Rivadávia com a desoficialização do ensino.

O Decreto de nº. 16.782-A, criado em 13 de janeiro de 1925, inovou ao ampliar a esfera de atuação do Conselho para todos os níveis de ensino. Portanto, quebrou a tradição de atender e priorizar apenas o ensino superior. Desse modo, o antigo Conselho Superior de Ensino passou a ser denominado de Conselho Nacional de Ensino. O governo também criou um Departamento Nacional de Ensino para a supervisão das instituições escolares.

³ A Reforma Rivadávia, em vigor de 1911 a 1915, buscou a desoficialização do ensino no Brasil com base na interpretação que o então presidente Hermes de Fonseca e o ministro da Justiça e jurista Rivadávia Corrêa fizeram de um trecho da Constituição de 1891. Determinaram, por meio de decreto (Decreto nº. 8.659 de 5 de abril de 1911), que as escolas secundárias e do ensino superior deixariam de ser oficiais e se tornariam entidades autônomas. O Estado deixou de conceder validade aos certificados e diplomas e essa tarefa passou a ser das entidades agora autônomas. Nesse contexto, o Conselho Superior de Ensino exerceu o papel de órgão máximo na administração federal da educação enquanto o ensino livre foi concebido como a solução para os problemas educacionais da época (CURY, 2009).

Uma nova remodelação do Conselho de âmbito nacional, registrada na obra de Bordignon (2009), ocorreu em 1931 com o Decreto nº. 19.850 de 11 de abril, quando este Conselho se tornou órgão consultivo do Ministro de Educação e Saúde Pública, sofreu alteração em seu nome, ao ser intitulado Conselho Nacional de Educação (CNE), e estabeleceu que os/as conselheiros/as seriam de livre nomeação do presidente da República.

Somente em 1934, pela primeira vez, o CNE foi oficializado pela Constituição Federal de 1934 e regulamentado pela Lei 174/36. Até então esses órgãos eram institucionalizados apenas por decretos. A regularização por meio de lei, por se tratar de um documento legal superior aos decretos, deu uma relevância maior à existência desses órgãos, configurando assim uma “[...] elevação à dignidade constitucional de um Conselho, diferentemente dos outros similares existentes, desde a Velha República, comumente criados por Leis ordinárias ou mesmo decretos” (CURY, 2006, p. 46). Ademais, essa Constituição projetou novos caminhos para a educação ao atribuir ao CNE à incumbência de elaborar um PNE (BORDIGNON, 2009).

A lei que disciplinava as diretrizes e bases para a educação, Lei nº. 4.024 de 1961, alterou o CNE para Conselho Federal de Educação (CFE), ampliando a abertura aos Estados com a determinação da existência de Conselhos Estaduais de Educação como órgãos normativos. Logo após essa conquista, foi instaurado o autoritarismo do período ditatorial, o qual inviabilizou quaisquer processos de democratização. Entretanto, apesar das medidas centralizadoras e impositivas, a Lei 5.692/71, instituída pelo governo militar, permitiu que os já criados Conselhos Estaduais de Educação compartilhassem algumas de suas competências com os municípios que dispusessem de condições para tal. Estimulando, desse modo, o surgimento de diversos Conselhos Municipais de Educação. Embora essa reforma indicasse certo avanço, Elias Sobrinho (2008, p. 39), alerta para as atividades exercidas por estes órgãos que “[...] perderam as suas funções normativas. Todavia, ainda que se mantivessem assim, obtiveram formas cada vez mais técnicas, mesmo passando a exercer, basicamente, apenas as atribuições opinativas”.

Em 1988, com a promulgação da CF que resgatou princípios participativos e de descentralização com a proposição da gestão democrática, foi reconhecida a importância das unidades territoriais e assegurada a atuação dos Estados e municípios na formulação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas na gestão educacional.

Nesse cenário de mudanças, o CNE novamente emergiu a partir da Medida Provisória nº. 661 de 18 de outubro de 1994 que extinguiu o CFE. Todavia, somente com a Lei nº 9.131 de 24 de novembro de 1995 o CNE foi, de forma definitiva, instituído. Este órgão

inovou ao garantir o princípio de paridade com metade dos/das conselheiros/as escolhidos por indicação do governo e a outra metade indicados mediante consulta a entidades da sociedade civil (BORDIGNON, 2009). Estruturou-se como órgão que compõe o Ministério da Educação exercendo funções normativas, consultivas e de assessoramento com atividade de caráter permanente (CURY, 2006).

Com a atual LDBEN de 1996, Lei 9.394/96, fica esclarecido que aos entes federados é delegada a responsabilidade de criarem seus próprios órgãos normativos, dentro de seus sistemas de educação, agora organizando-os sob um regime de colaboração. Desse modo, os Estados, Distrito Federal e municípios passaram a criar órgãos com função normativa denominados, respectivamente, de Conselhos Estaduais, Distritais e Municipais de Educação. A Constituição e a LDBEN não se dedicam a legislar sobre os Conselhos Estaduais e Municipais de Educação como prioridades pois, a institucionalização desses órgãos é de competência privada dos entes federados, anunciada nas constituições dos Estados e nas leis orgânicas dos municípios.

O artigo 8º da LDBEN/96 prevê que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”, cabendo à União a coordenação da política nacional de educação e articulação com os diferentes níveis e sistemas por meio do exercício da função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. O parágrafo segundo deste artigo estabelece ainda que “Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei” (BRASIL, 2019, p. 11-12).

Essa questão pode ser evidenciada no PNE, Lei 13.005/2014, que estabelece vinte metas com diferentes estratégias a serem perseguidas durante um decênio pelos entes federados por meio “[...] da ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil” (artigo 8º, parágrafo 2º) (BRASIL, 2014, p. 46), com o propósito de melhorar a qualidade da educação nacional. Dentre as metas propostas, cabe destaque para a meta 19 (dezenove) que, em consonância com o princípio de gestão democrática elencado pela CF de 1988 e reafirmado pela LDBEN de 1996, busca assegurar condições técnicas e financeiras de efetivar este princípio. Para tanto, institui estratégias que priorizam aspectos como participação da comunidade escolar, formação de conselheiros/as representantes em diferentes Conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantia de recursos financeiros e espaços para funcionamento desses Conselhos, incentivo à criação e fortalecimento de colegiados com a garantia de exercício autônomo (BRASIL, 2014).

Os aspectos privilegiados no PNE (2014-2024), e na base legal que orienta o evoluir da educação nacional, garantem a constituição de espaços de controle social que, como órgãos de Estado, realizam a mediação entre governo e sociedade civil a fim de estabelecer consensos acerca das políticas públicas por meio do exercício da gestão democrática. Para compreender a relação entre esses colegiados e os princípios que devem sustentar seus funcionamentos, cabe um debate e esclarecimentos acerca do modelo de gestão democrática e da concepção de controle social.

3.1 Controle Social e Gestão Democrática como princípios fundamentais para a constituição dos Conselhos de Educação

O processo de descentralização, intensificado no Brasil no período de redemocratização do país, pode ser materializado com o propósito de atender a múltiplos interesses, considerando suas contradições, conforme fora explicitado em seção anterior. A concepção e incentivo ao controle social, de igual modo, pode corresponder a diferentes finalidades. Tal percepção se dá a partir da leitura de autores como Souza (2010), e Lima (2014), que problematizam e expõem as características polissêmicas que esse princípio pode assumir a depender dos interesses que o circunda. Para tanto, tendo em vista a função que os Conselhos de Educação devem assumir enquanto órgãos de Estado, de mediar os interesses da sociedade civil e do governo a partir da atuação dos/das conselheiros/as, cabe apresentar, de forma sucinta, as discussões que envolvem a categoria de controle social.

A expressão controle social refere-se, em geral, à relação entre sociedade civil e Estado. No contexto contemporâneo, trata-se da ação da sociedade sobre o Estado com o propósito de acompanhar, fiscalizar e reivindicar políticas que atendam às necessidades coletivas. É a partir dessa perspectiva que surgem os conselhos, fóruns e demais colegiados, os quais compreendem instâncias de Estado que não são transitórias e independem de governos, constituindo-se, portanto, como órgãos “[...] onde se exercita o *controle social* sobre as políticas públicas, avaliando, fiscalizando e acompanhando as ações do Estado” (SOUZA, 2010, p. 71, grifo do autor).

Todavia, a relação entre sociedade civil e o Estado é marcada por tensões que se apresentam, principalmente, pela defesa de interesses contrários que sustentam a atuação dessas esferas. No que tange ao papel do Estado, pode-se afirmar que, historicamente, este vem

exercendo uma função de domínio que atende aos interesses do modo de produção capitalista e, desse modo, está a serviço dos interesses da classe burguesa que se apropria do que é produzido pela classe trabalhadora para garantir a reprodução do capital. Nessa perspectiva, a concepção de controle social parte do entendimento de que esse controle é exercido predominantemente pelo capital, configurando-se, portanto, como controle do capital sobre a sociedade (SOUZA, 2010; LIMA, 2014).

A esse respeito, Souza (2010), explicita que a articulação entre capital e controle social, este último concebido como estratégias sociais para combater as consequências e desigualdades produzidas pelo modo de produção capitalista, é complexa e problemática. Tal afirmativa ancora-se na percepção de que é contraditório pensar na possibilidade do capital permitir formas de atuação da sociedade que reverta as consequências sociais e combata os resultados produzidos por ele próprio, visto que seu objetivo é privilegiar e intensificar a acumulação material e reprodução do capital a partir da submissão do interesse coletivo ao interesse privado de uma classe burguesa. Por esse motivo tem-se a afirmação de que “[...] o capital assume a função determinante de controle social” (SOUZA, 2010, p. 52) para regular a interação entre o indivíduo, a sociedade, e as classes sociais.

Nessa dinâmica, o Estado atua em consonância com as determinações do capital, com o foco principal nos aspectos econômicos. No que tange aos aspectos sociais, busca realizar concessões que diminuam, relativamente, os efeitos graves produzidos pela desigualdade para evitar conflitos que ameacem a ordem vigente. Desse modo, a natureza do Estado é tida como “[...] essencialmente liberal, e sua função social se constitui para reproduzir a desigualdade entre as classes, pois é um complemento para a manutenção das determinações econômicas do capital, o que significa que representa os interesses reprodutivos de uma dada classe” (SOUZA, 2010, p. 54). Portanto, essas concessões, no Estado democrático capitalista, não perde de vista a necessidade de instaurar uma democracia que, tida como “boa democracia”, busque se desenvolver como “[...] uma forma de governo e de vida social capaz de controlar o duplo excesso de atividade coletiva ou de retração individual inerente à vida democrática” (RANCIÈRE, 2014, p. 17), tendo em vista a necessidade de não superar a reprodução do capital e, para tanto, reprimir a ação coletiva.

Desse modo, o Estado utiliza-se de mecanismos de dominação para controlar e coibir condutas que contrariam ou ameaçam os interesses das classes dominantes. Sendo assim, quaisquer tentativas de rompimento das estruturas sociais, tal como se configuram atualmente, a serviço do capital, são contidas através do uso que o Estado faz de seus instrumentos de dominação, os quais podem inibir as ações coletivas por meio de aparelhos repressivos ou

ideológicos do Estado, ou até mesmo ceder a algumas reivindicações com o propósito de conter reações populares e resignar a sociedade civil (LIMA, 2014; ALTHUSSER, 1985).

As contradições próprias do capitalismo, no entanto, conforme apresenta Souza (2010), ao emergirem, denunciam as formas de controle do capital que produzem pobreza extrema, desemprego, exploração do homem e da natureza que, por sua vez, impelem a sociedade a reagir e provoca a construção da ideia de controle assumida pelos/as trabalhadores/as, tendo em vista as crises inerentes ao capital que desvelam os limites e a irracionalidade do controle exercido por este. Ainda que a concepção de controle exercido pela sociedade se refira a um controle restrito, já que não supera o sistema capitalista, a reação da sociedade é um importante elemento para que se inicie o processo de atuação desta sobre as decisões do Estado.

O processo de construção do controle social requer o envolvimento ativo da comunidade dos produtores associados através da reativação das energias criativas reprimidas dos diversos grupos sociais e do cultivar da dimensão coletiva da organização social. Um processo global, radical, intenso e efetivamente coletivo, que supere as ações parciais de indivíduos e/ou grupos sociais (SOUZA, 2010, p. 70).

É, portanto, no período de redemocratização do Brasil, por volta da década de 1980, que o conceito de controle social sofreu transformações no modo como é concebido e passou a ser também, e preferencialmente, utilizado para se referir a atuação social nos processos de acompanhamento, definição e avaliação das políticas públicas exercida nos órgãos colegiados destinados a promover a participação. Desse modo, a concepção do termo passou a estar vinculada à participação política de diferentes segmentos sociais (LIMA, 2014). A transformação sofrida pela expressão “controle social” é resultado das influências das pressões populares por democratização que construíram estratégias e mecanismos de enfrentamento das contradições do capital.

Ao explicitar em seu texto os argumentos que sustentavam a ideia de uma “crise da democracia”, Rancière (2014, p. 15) denuncia o discurso de antidemocráticos que, na tentativa de demarcar os limites da democracia, diziam que esta significa “[...] um aumento irresistível de demandas que pressiona os governos, acarreta o declínio da autoridade e torna os indivíduos e os grupos rebeldes à disciplina e aos sacrifícios exigidos pelo interesse comum”. É partindo dessa ótica que é possível observar que mesmo que haja uma mudança e ampliação no entendimento de controle social por parte da sociedade, o Estado se organiza para impor limites a esse controle e o torna restrito na medida em que podem criar formas de manipular os grupos populares com o objetivo de garantir a disciplina e manter os interesses da classe dominante. A

esse respeito, Souza (2010), explicita com clareza os limites do controle social numa sociedade onde predomina o capital em que

O Estado constitui-se para garantir a coesão social, o consenso entre as classes, em suma, para administrar os conflitos sociais, lidando com as contradições da sociedade que derivam da produção da existência material. Embora explicita a dinâmica contraditória do capitalismo, só existe para regular a contradição, jamais para superá-la. Seu limite está na sua essência, na sua natureza. Sua dinâmica reflete o conjunto das forças políticas presentes na sociedade. Num dado momento faz concessões à classe trabalhadora em função da necessidade de legitimidade social e da pressão das forças de resistência, no entanto, isso não nega sua essência – representar os interesses das classes dominantes (SOUZA, 2010, p. 72).

Entretanto, é necessário valorizar os espaços e mecanismos de participação conquistados pela sociedade haja vista que as tentativas de repressão do Estado podem produzir diferentes reações dos sujeitos submetidos ao controle deste, de acordo com a discussão apresentada por Alvarez (2004), que aponta a possibilidade de resistência diante do exercício do poder. Desse modo, considera-se a capacidade dos indivíduos e grupos sociais de constituírem formas e estratégias que organizarão respostas e resistência ao controle no qual estão sujeitados. Nesse contexto, a classe trabalhadora disputa para que o Estado também incorpore e garanta seus interesses por meio da atuação de setores organizados da sociedade civil.

Esses setores organizados visam, geralmente, representar e permitir a participação da sociedade na gestão de políticas públicas, a fim inseri-la desde os processos de formulação e acompanhamento até à avaliação e fiscalização da alocação de recursos para que as demandas apresentadas por diferentes segmentos que a compõem sejam cada vez mais atendidas. Todavia, essa forma de atuação não deve significar desresponsabilização do Estado e transferência da responsabilidade e culpa pelo sucesso ou fracasso das políticas para a sociedade civil ou para os indivíduos. Sendo assim, estes espaços se configuram como conquistas do período pós-ditatorial, marcado por mobilizações sociais que reivindicavam mudanças de um regime autoritário em busca do alcance por democratização que viabilizasse a transparência e o diálogo. Pode-se mencionar que, somado a todos os esforços, a constitucionalidade do princípio de gestão democrática como norteador da educação pública no Brasil, conferida pela CF de 1988, é uma das principais conquistas desse período, fruto das lutas e reivindicações dos movimentos sociais.

A gestão democrática é um modelo de gestão que se ancora no diálogo e na democracia, promovendo participação e comunicação da sociedade na tomada de decisão nos espaços públicos (CURY, 2002b; BARBOSA FILHO, 2004). Pela sua constitucionalidade não pode ser apenas um princípio que paira nos discursos em defesa de democratização. Deve,

portanto, ser normatizado e definidas as formas de materialização deste conforme previsto no artigo 14 da LDBEN/96 que determina que

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 2019, p. 15, grifo nosso).

Observa-se que a participação, o projeto pedagógico e conselhos escolares e equivalentes são tratados como mecanismos para a efetivação da gestão democrática. É tarefa dos sistemas de educação, a partir do que é indicado pela LDBEN/96, investigar, organizar e definir as normas que possibilitarão a materialização da gestão democrática, de modo que esse modelo atenda as especificidades locais de cada sistema de educação e consiga estabelecer interação com a sociedade a fim de conhecer as problemáticas educacionais a serem discutidas por diferentes sujeitos.

Esse modelo de gestão democrática traz à tona a discussão sobre o conceito de democracia, que vem sendo debatido e buscado consensos acerca de sua definição desde à Grécia Antiga, conforme remonta Saviani (2017a). Esse autor informa que a democracia é um regime político baseado na soberania popular que se divide em duas vertentes: democracia representativa e democracia direta. Na democracia direta o poder é exercido diretamente pelos próprios cidadãos. Contudo, é a democracia representativa que se torna hegemônica e refere-se à escolha, em eleições periódicas, de representantes para exercer o poder. Portanto, o poder do povo é exercido diretamente no momento da escolha dos governantes, estes se tornam responsáveis por representar a vontade popular nas decisões legais. O povo delega a eles "[...] o poder de definir as normas de funcionamento da sociedade aprovando as leis que obrigam a todos os seus membros" (SAVIANI, 2017a, p. 654). Essas normas são obrigatórias e comuns aos cidadãos, os quais devem obedecê-las.

Essa característica denota um caráter formal da democracia que, de acordo com Saviani (2017a, p. 655), embora seja insuficiente é “[...] indispensável porque é a garantia do respeito às regras do jogo que assegura a igualdade, mesmo que apenas formal, de todos os participantes”. Diz-se insuficiente porque a democracia formal, ainda de acordo com o autor supracitado, é capaz de garantir apenas a emancipação política dos sujeitos, sendo então necessária a sua evolução para uma democracia real capaz de assegurar a emancipação humana.

Nesse contexto de modificação da democracia formal em democracia real, a educação exerce o papel fundamental de estimular a emancipação humana – transformação da

situação de passividade dos indivíduos ao alcance da condição de sujeitos críticos – em um processo contínuo de construção da democracia, tendo em vista a necessidade de educar a população para o exercício efetivo dessa soberania que os torna cidadãos (SAVIANI, 2017a).

É a escola uma das instâncias que pode contribuir para preparar para o exercício democrático, para o governo, a eleição e o controle da ação dos governantes. A transição de sujeitos submissos para sujeitos transformadores, da democracia formal em democracia real, não é espontânea e automática, depende da ação humana direcionada à essa finalidade mesmo em meio às circunstâncias contraditórias da realidade. Para tanto, a emancipação humana não corresponde a formação de pessoas “[...] que sejam submissas e conformadas” (SAVIANI, 2017a, p. 655), mas sim que transformam e superam as contradições da sociedade posta.

Todo esse debate retoma e sugere a importância da materialização da gestão democrática na educação para viabilizar os processos de transformação da sociedade por meio da superação de práticas autoritárias, hierárquicas, centralizadoras e excludentes pois, de acordo com Cardozo e Colares (2020, p 6),

Mesmo que o princípio da gestão democrática da educação pública esteja garantido nos instrumentos legais, considera-se que o seu processo de materialização é contraditório, lento e atravessado por conflitos, avanços e retrocessos, pois ainda se vivenciam práticas autoritárias e clientelistas do mandonismo local e regional e da hegemonia da elite sobre as classes populares.

A legislação, especialmente a LDBEN/96, consente aos sistemas de educação a tarefa de mobilização em prol desse princípio por meio de debates que envolvam a sociedade civil e a comunidade escolar através de fóruns, conferências e constituição de conselhos de participação popular. Os sistemas de educação, encarregados de definirem as normas da gestão democrática (artigo 14, LDBEN/96), são concebidos e compostos por instituições, diretrizes e normas para o planejamento da gestão educacional articulando-se com Planos e Conselhos de Educação (SOARES, 2017). Nessa conjuntura, os Conselhos de Educação se estabelecem como órgãos articuladores de todo o sistema, e principalmente como mediadores entre o governo e a sociedade civil a partir da sua natureza em favor do fortalecimento da democracia.

Considerando a importância desses colegiados como instrumentos de transformação da realidade por meio de ações mobilizadoras, o próximo tópico dedica-se a discutir a funcionalidade e especificidades dos Conselhos de Educação tendo em vista a atuação desses espaços para a mobilização e articulação em defesa da educação, em especial da educação pública.

3.2 Funcionalidade, atribuições e finalidades dos Conselhos de Educação

Os Conselhos de Educação são órgãos colegiados que fazem uso de suas competências e atribuições para garantir a aplicabilidade da legislação educacional em diferentes localidades do país. Suas ações costumam ser resultantes das funções que lhe são conferidas. Estas funções, por sua vez, variam de Conselho para Conselho tendo em vista a obediência à autonomia delegada aos entes federados para a criação desses órgãos nos respectivos sistemas de educação. Todavia, antes de discorrermos sobre as principais funções atribuídas aos Conselhos de Educação, cabe uma breve exposição acerca da natureza e composição desses significativos órgãos de mediação entre o governo e a sociedade.

A natureza dos Conselhos de Educação é a de órgãos de Estado que, fazendo uso da autonomia delegada a eles, do ponto de vista formal, não se submetem aos governos. Como espaços de resistência, visam articular os anseios da sociedade com as políticas educacionais. Peroni (2008), enfatiza que são espaços de resistência por irem no sentido oposto de políticas que cada vez mais beneficiam a minimização do Estado que, com o intuito de racionalizar recursos, se retira das políticas sociais e transfere para a sociedade a responsabilidade pela execução destas. Na “contramão”, de acordo com essa autora, os Conselhos convocam a sociedade para ter parte na elaboração, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas, enquanto o Estado continua com a tarefa de executá-las. Portanto, o Estado não é desresponsabilizado, embora esses colegiados convivam com a contradição e o desafio de terem que mediar os interesses deste e da sociedade.

Classificados como órgãos de controle social, os Conselhos de Educação almejam mediar e articular os interesses do Estado e da sociedade civil, além de salvaguardar os direitos legais que determinam o acesso e a permanência dos sujeitos a uma educação de qualidade. Sendo assim, cria-se a expectativa de que esses colegiados avancem nas discussões e garantia das finalidades da educação. Entretanto, para assegurar a construção de consensos na tarefa de balancear interesses que podem, em sua maioria, ser contraditórios, os Conselhos devem fazer jus a etimologia da palavra que os nomeia, conforme destaca Cury (2000):

Conselho vem do latim *Consilium*. Por sua vez, *consilium* provém do verbo *consulo/consulere*, significando tanto *ouvir alguém* quanto *submeter algo a uma deliberação de alguém*, após uma *ponderação refletida, prudente e de bom senso*. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido (CURY, 2000, p. 47, grifo do autor).

Desse modo, a natureza do Conselho pressupõe o diálogo como a principal via para se alcançar uma decisão, fruto de debates, investigações, estudos e, principalmente, envolvimento de diferentes sujeitos. Quando se coloca o diálogo como um pilar das atividades exercidas pelo Conselho, remonta-se ao modelo de gestão democrática que se opõe a práticas paternalistas e autoritárias e, portanto, abrange a comunicação e o envolvimento coletivo que, ao contrário daquelas práticas, visam tratar o público como um bem coletivo e não como propriedade privada de uma minoria, revelando assim o empenho em reverter uma tradição histórica centralizadora e hierárquica (CURY, 2000, 2006). A respeito desse modelo de gestão, Cury (2006), atribui aos Conselhos de Educação a responsabilidade de definir e esclarecer as normas para a materialização desse princípio. Essa tarefa denuncia a importância e relevância de estruturação desses órgãos nos sistemas de educação.

Colegiados dessa espécie, em tese, cooperam para a democratização e transparência dos processos de tomada de decisão por meio da publicidade de seus atos, da composição plural, da participação contínua de diferentes setores da sociedade chamados para ter parte nas discussões, não apenas exercendo função opinativa, mas acompanhando os processos de planejamento, formulação, fiscalização e controle das ações pensadas para os sistemas de educação em que atuam. Essa dinâmica se encaixa no movimento que Cury (2000, p. 55), descreve como “[...] presença no processo e no produto de políticas de governo”, para que se constituam enquanto políticas de Estado, contínuas e permanentes.

A essência dos Conselhos de Educação relaciona-se com a essência da democracia uma vez que proporcionam formas de participação dos indivíduos para o exercício democrático do poder, pela via da participação direta ou representativa. No geral, os indivíduos exercem o seu poder por meio de representantes, denominados de conselheiros/as no âmbito dos Conselhos.

Ainda que a participação dos sujeitos se dê majoritariamente pela representação, formas de participação direta não são excluídas das tomadas de decisão e “[...] em momento algum eles [os indivíduos] deixam de ser titulares e fonte do poder” (CURY, 2000, p. 48). Portanto, respeita-se o Estado democrático de direito que, constitucionalmente, prevê que o poder emana do povo. A natureza dos Conselhos é carregada da responsabilidade de assegurar a participação social no processo de melhoria educacional a partir da formulação, acompanhamento e avaliação de políticas.

Haja vista que o Conselho de Educação é um órgão público que organiza suas ações em torno do propósito prioritário de garantir o funcionamento da educação escolar e cumprir, desse modo, a garantia do direito constitucional de acesso à educação, os membros que

compõem esse colegiado, devem portanto direcionar sua atuação em busca de materializar a finalidade principal desse órgão por meio de uma postura ética e comprometida exigida de qualquer profissional, principalmente daqueles que estão prestando um serviço público.

Os membros do Conselho, os/as conselheiros/as, são sujeitos que devem atuar em consonância com os interesses públicos, já que operam na esfera pública visto que os Conselhos de Educação são órgãos públicos de Estado (ainda que regulem também a organização de escolas privadas). Seus posicionamentos devem resultar de consensos e opiniões majoritárias que rechaçam a tentativa de sobreposição de interesses privados na gestão do que é público. Portanto, esse colegiado deve ser formado por uma pluralidade de membros, representantes de diferentes segmentos, que se organizam de forma não hierárquica e estabelecem relações horizontais para a tomada de decisões que se alcançam pela aplicabilidade das funções que o Conselho exerce.

Cury (2006, p. 54), resume as responsabilidades dos/das conselheiros/as em dois principais pontos ao circunscrever as habilidades desses sujeitos em serem aptos “[...] tanto a *velar pelo cumprimento das leis* quanto a *assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional*” (grifos do autor). Por consequência, a legitimidade dos Conselhos de Educação, o reconhecimento desses órgãos enquanto instrumentos fundamentais de democratização e de melhoria dos sistemas de educação dependem em grande parte do comprometimento dos/das conselheiros/as na medida em que eles movimentam e organizam as prioridades desses órgãos.

Os/as conselheiros/as devem também ter clareza da realidade em que o Conselho de Educação está inserido para que a análise dos fatores situacionais faça surgir ações que, em obediência às leis, atendam as especificidades locais. O conhecimento dessa realidade se dá, dentre outros mecanismos, pela via da escuta e do diálogo com as pessoas que defendem a educação como direito social e estão inseridas nos espaços educativos, por meio de fóruns, conferências e audiências públicas. Essas medidas, além de fortalecerem a atuação do colegiado, promovem a materialização do princípio de gestão democrática.

A respeito da necessidade de ter conhecimento da realidade onde o Conselho de Educação atua, Ribeiro (2004), em seu estudo sobre alguns Conselhos Municipais de Educação do Estado da Bahia, destaca situações em que os/as conselheiros/as não residem no município em que desempenham seu papel, impossibilitando, dessa forma, a construção de uma atuação contextualizada com a realidade da comunidade, característica esta que deve ser intrínseca aos Conselhos. Sendo assim, a compreensão da realidade é uma característica primordial para que a atuação do/da conselheiro/a não seja comprometida.

O exercício de conselheiro/a requer um engajamento ético e político dado que esta atuação corresponde a um trabalho voluntário uma vez que os/as conselheiros/as não possuem vínculo empregatício com o Conselho, não recebem remuneração – salvo algumas exceções que estabelecem ajuda de custo (*jetons*) para eventuais despesas no exercício da função. Logo, prestam um serviço público que possui como principal requisito a disposição de contribuir e cooperar, gratuitamente, com a melhoria do sistema de educação.

Trata-se de uma função que responde a uma necessidade técnico-política especializada de um órgão normativo [...]. Um conselheiro é, desse ponto de vista, um particular que colabora com o poder público na prestação de uma função de interesse público relevante a cujo exercício legal não corresponde cargo ou emprego. (CURY, 2006, p. 57).

Entretanto, em resposta à necessidade dos/das conselheiros/as de disporem parte do seu tempo para se dedicarem à organização da educação em busca de alcançar suas finalidades, é indispensável que lhes sejam oportunizados, por iniciativa dos sistemas de educação, momentos de formação continuada; boa estrutura física do Conselho, com acesso a computadores e *internet*; tempo para a dedicação a estudos e pesquisas; e pessoal técnico na composição do colegiado para auxiliar na organização das atividades.

É nesse sentido que os Conselhos de Educação podem estruturar-se como órgãos que possuem legitimidade diante da população, ou seja, colegiados que conseguem ser reconhecidos pelos serviços prestados. A esse respeito, Ribeiro (2004), comenta acerca do imprescindível conhecimento que a sociedade deve ter das funções exercidas pelos Conselhos de Educação, visto que é preocupante o fato de pessoas procurarem os Conselhos para tratarem de casos dos quais estes órgãos não tratam.

Peroni (2008) e Ribeiro (2004), em suas pesquisas, destacam que muitos Conselhos sofrem com a falta de espaços próprios para a localização fixa, funcionando, por vezes, em lugares improvisados, como em anexos das Secretarias de Educação. Denunciam ainda a falta de pessoal para formar uma equipe responsável pela organização dos documentos, para a elaboração de registros que documentem as demandas que a população apresenta a esses órgãos, tendo em vista a necessidade de construir um instrumento de controle do alcance do serviço dos Conselhos de Educação à sociedade. Essa ordenação faz-se necessária para que estes órgãos não se tornem apenas “[...] mais um organismo a emperrar o funcionamento da máquina da educação pública” (RIBEIRO, 2004, p. 85) atuando somente em questões técnico-burocráticas, secundarizando sua natureza mobilizadora da participação social.

Sobre as discussões acerca de formação continuada para os/as conselheiros/as, vale ressaltar que a falta desta envolve aspectos complexos que influenciam a forma de participação

desses membros nas tomadas de decisão, principalmente no que se refere a participação dos sujeitos representantes da sociedade civil. Para contextualizar esse debate, é necessário destacar que os Conselhos de Educação são órgãos atravessados por contradições desde à sua natureza – enquanto mecanismos de resistência em uma sociedade onde predomina o capital e o Estado opera de acordo com seus interesses – até às contradições dadas pela diversidade de atores envolvidos nos processos de escolha, os quais representam instâncias do governo ou da sociedade civil.

Devido a pluralidade de sujeitos envolvidos nos processos de decisão e levando em consideração a diferença dos perfis entre eles, quanto ao nível de escolaridade e tempo de experiência em assuntos educacionais, pode ser que haja um comprometimento quanto à capacidade de atuação dos/das conselheiros/as que possuem um menor nível de escolaridade e até mesmo tentativas de cooptação e convencimento destes para que concordem e sigam o posicionamento daqueles que se colocam com boa oratória, possuem formação superior ou são representantes do Poder Executivo e, portanto, podem apresentar facilidade em discutir as temáticas em pauta.

Por esse motivo, alguns autores como Freitas e Carvalho (2008), Souza e Vasconcelos (2006), questionam o que seria uma “pseudoparticipação”, em que a responsabilidade delegada aos setores de representatividade dos sujeitos da sociedade civil são apenas sobre decisões “secundárias”, sendo impedida a atuação desses representantes em assuntos de primeira ordem que podem configurar alterações e contribuições significativas na organização da educação.

Farias (2012, p. 137), em sua pesquisa sobre o Conselho Municipal de Educação de Ananindeua, no Pará, indica a necessidade de qualificação dos representantes da sociedade civil no que tange aos conhecimentos técnicos e teóricos. Entretanto, ainda assim a participação desses sujeitos é fundamental e insubstituível pois, “[...] tal fato não caracteriza um impeditivo à participação, pode, em certos momentos, dificultar, mas não é determinante para que ocorra a não participação”. A esse respeito Bordignon acrescenta que:

A ação dos conselheiros, porque chamados a opinar e deliberar sobre políticas educacionais, normas e processos pedagógicos, requer saberes – acadêmico e da vivência – ambos sempre com percepção política das aspirações sociais. Assim, a composição dos conselhos passa a requerer não somente o saber letrado, mas a expressão da pluralidade dos saberes da diversidade social (BORDIGNON, 2009, p. 68).

Dado os motivos supracitados, é importante que os sistemas de educação se dediquem a propor programas de formação continuada para os/as conselheiros/as. Esses programas devem considerar a diversidade de perfis dos colegiados, compreender a dinâmica

dos Conselhos e ter entendimento dos conhecimentos e habilidades requeridos para o exercício dessa função, visto que os/as conselheiros/as lidam com leis, normas, decretos, atas, dentre outros documentos que exigem interpretação para o cumprimento da legislação e competência redatora para redigir e deliberar sobre o funcionamento e organização educacional, além dos conhecimentos próprios da educação. Devem ainda ter clareza acerca do papel das instâncias com as quais os Conselhos de Educação atuam em articulação.

Os Conselhos de Educação possuem autonomia para o exercício de suas funções, contudo, suas competências e atribuições se dão em articulação com outros órgãos que compõem o sistema de educação, a exemplo de outros colegiados como o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACS), as Secretarias de Educação, Fóruns de Educação e os estabelecimentos escolares. Articulam-se também com instâncias como o Ministério Público, Conselho Tutelar, Câmara de vereadores, Associação de Pais e Mestres, instituições comunitárias, dentre outras.

Ainda sobre a composição dos Conselhos de Educação e a necessidade deles de constituírem-se como órgãos de Estado, destaca-se os modos pelos quais os membros que compõem esse colegiado são escolhidos. Uma problemática vivenciada pelos Conselhos refere-se ao comprometimento de sua autonomia quando estes optam por nomear os/as conselheiros/as por indicação, em oposição a promoção de eleições para que os membros sejam escolhidos por voto democrático – mesmo que estas não sejam garantia efetiva de democratização.

Diz-se comprometimento da autonomia pois, entende-se que a escolha de conselheiros/as por indicação pode inferir em certa subordinação desses órgãos aos gestores de governos locais visto que as indicações, na maioria das vezes, são feitas pelo prefeito ou secretário de educação do governo, fora os casos em que este último é escolhido para presidir os Conselhos de Educação. Tal situação gera uma série de inibições e constrangimentos já que a presença dessas figuras dentro do Conselho provavelmente influenciará nas escolhas dos demais membros. Logo, essa dinâmica pode dificultar o exercício dos Conselhos como órgãos de Estado e abrir vias para um funcionamento como órgãos de governo.

Quanto as formas de escolha dos/das conselheiros/as, Bordignon (2009), afirma que elas são capazes de expressar a natureza dos Conselhos, uma vez que denuncia os processos que predominam nos colegiados e indicam em nome de quem estão atuando.

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 pluralidade das categorias de educadores e da comunidade estiver representada,

mais os conselhos expressarão a voz e as aspirações da sociedade (BORDIGNON, 2009, p. 70).

Portanto, conforme refletem Cardozo e Colares (2020, p. 7), no âmbito dos mecanismos de participação não se pode permitir estratégias de participação tutelada que visam o esvaziamento do envolvimento coletivo a fim de “[...] legitimar as ações da administração pública” por meio do não atendimento das demandas da sociedade civil e controle das reações dos movimentos sociais. Ou seja, não se pode deixar que a participação dos representantes de diferentes segmentos da sociedade seja tutelada pelo governo nos espaços dos Conselhos de Educação.

Sobre as atividades realizadas pelos Conselhos de Educação e em quais funções e atribuições essas atividades se expressam, cabe a compreensão de que os sistemas de educação, em obediência à autonomia delegada aos entes federados, a União, os Estados e os municípios, possuem liberdade para instituir esses colegiados e escolher as funções que irão exercer, dadas as especificidades de cada localidade. Portanto, cada ente é responsável por atribuir em regimento e legislação específicos as competências, natureza e atribuições dos Conselhos de Educação, bem como definir seu funcionamento, estrutura e organização de modo que atendam as peculiaridades do local para o qual prestarão serviços. Desse modo, é impossível estabelecer um modelo de Conselho de Educação pois, nos Estados e municípios, cada qual deve buscar desempenhar suas funções adequadas às diferentes realidades (BORDIGNON, 2009).

Bordignon (2009, p. 72), alerta que a instituição dos Conselhos de Educação não deve ser apenas uma mera formalidade legal prevista nos sistemas de educação. O processo de criação destes tem que representar a vontade coletiva da sociedade que, ao ser amplamente convocada, contribui para a institucionalização de Conselhos alinhados ao consenso popular. Para este autor, “[...] o processo de criação do conselho é mais importante do que a qualidade final da lei”. Contudo, para além dessa afirmação, entende-se a importância desse processo e compreende-se também que, tão importante quanto o percurso de criação do Conselho de Educação, é a lei expressar e estimular a atividade coletiva e participação social.

Sendo assim, destaca-se que nos Estados e municípios existe uma multiplicidade de funções exercidas por esses órgãos espalhados pelo país. Todavia, Cury (2000), destaca que normalmente os Conselhos de Educação exercem funções: normativas, consultivas e deliberativas. É viável ainda, acrescentar as funções mobilizadoras, propositivas e fiscalizadoras visto que são funções que enriquecem a atuação desses colegiados na tarefa de cooperar para a qualidade dos sistemas de educação enquanto instâncias democráticas de participação da sociedade na gestão educacional.

Dentre outras atividades, os Conselhos de Educação costumam atuar, geralmente, em questões como tratar da fiscalização da aplicação de recursos destinados à educação, bem como propor convênios educacionais; autorizar funcionamento e credenciamento de instituições escolares; avaliar e manifestar-se sobre diretrizes emitidas para orientar o ensino; responsável por diversificar o currículo escolar de modo que ele assuma peculiaridades para atender a realidade local; criar mecanismos para medir a materialidade dos Conselhos de Educação e os impactos de sua atuação na educação; responder às consultas por meio de pareceres e resoluções em matéria de educação; contribuir para o diagnóstico de problemáticas em âmbito educacional, como: evasão, repetência e problemas na oferta e na qualidade do ensino nas escolas de modo que busque soluções e alternativas; zelar pela valorização dos profissionais e estimular o regime de colaboração entre os diferentes sistemas.

As atribuições assumidas por cada Conselho podem encaixar-se em diferentes funções. Contudo, como já fora explicitado, essas funções normalmente giram em torno das responsabilidades normativas, consultivas, deliberativas, mobilizadoras, propositivas e fiscalizadoras. Antes de tentar descrever as especificidades de cada uma dessas funções, é necessário compreender que elas se imbricam de tal modo que a tentativa de delimitá-las se torna um desafio, visto que em suas atribuições acabam estando uma na outra ou sendo decorrência uma das outras em processos cíclicos que demonstram a dependência entre elas.

Acerca da função normativa, Cury (2006), destaca que se refere à interpretação da legislação. Em hipótese alguma esta função pode ser confundida com o ato de legislar, pois o/a conselheiro/a não tem autoridade para exercer tal função, já que esta cabe aos senadores/as, deputados/as e vereadores/as, portanto não se pode ignorar ou desobedecer ao que já está disposto no ordenamento jurídico. No entanto, interpretar a lei é um exercício legítimo, desde que esteja segundo e de acordo com as leis já promulgadas, tendo em vista que garante o cumprimento das legislações nos sistemas de educação, além de adaptá-las as variações das localidades.

Por esse motivo, Cury (2006, p. 46), intitula os/as conselheiros/as como "[...] um intelectual da legislação da educação escolar", visto que estes sujeitos devem conhecer a legislação educacional e interpretá-la a fim de que garanta o seu cumprimento em torno das finalidades da educação. Para tanto, os/as conselheiros/as devem apropriar-se dessa ocupação com um profissionalismo que exige compromisso, dedicação a estudos e investigações que aprimorem sua atuação pública.

Resulta da função normativa normas e resoluções que, embora não possam ultrapassar o que já existe nas leis, possuem provisão legal. Portanto, são elaboradas a fim de

executar o que já se tem previsto na legislação educacional. Tal conteúdo legal serve de fundamentação para esses documentos. Desse modo, o exercício dessa função deve observar os limites das leis, visto que qualquer conteúdo que esteja além delas, extrapolando-as, incorre em crime constitucional (CURY, 2006).

No entanto, “[...] se o exercício do poder de regulamentar, próprio do Executivo, for mera repetição do texto legal, torna-se claramente inócuo” (CURY, 2006, p. 48). Mas, ao contrário de ser “mera repetição do texto legal”, a função normativa torna-se a responsável pela materialização das finalidades legais da educação, logo está longe de ser uma função ineficaz, tanto que, para Cury (2006), esta é a função mais importante, sem desconsiderar a relevância das demais. De acordo com o autor, ainda que as funções do Conselho sejam autônomas, elas existem também em função da atividade normativa do órgão. Vale reforçar mais uma vez que, mesmo que a função normativa não signifique legislar, os atos normativos decorrentes dessa função possuem força de lei ao impor, determinar e disciplinar sobre assuntos de competência do órgão que faz uso das atribuições circunscritas nessa função.

Bordignon (2009), faz distinção entre a natureza e o objeto das funções atribuídas aos Conselhos de Educação. Para ele, a natureza da função “diz respeito ao caráter da competência, ao poder conferido ao conselho: se consultivo, deliberativo ou outro” (p. 75) enquanto o objeto da função refere-se “[...] aos temas sobre os quais os conselhos são chamados a deliberar ou opinar” (p. 77). Partindo dessa diferenciação, o autor classifica a função normativa como o objeto da função, por meio da qual o Conselho irá atuar em temas como regulamentação do sistema de educação. Bordignon (2009), destaca que é necessário compreender qual a natureza da função normativa dentro dos Conselhos de Educação já que, segundo ele, pode ser prevista com caráter deliberativo, ao definir e estabelecer normas, ou com caráter consultivo, ao consultar outras instâncias para o estabelecimento destas.

Sendo assim, o referido autor diverge de Cury (2006) que, ao não destacar essa diferença, deixa implícito a presença tanto da natureza deliberativa quanto da consultiva pois, a depender da atividade demandada, pode apresentar com maior intensidade um ou outro caráter ou até mesmo os dois, tendo em vista que o exercício das funções se intercrucza e por isso os limites entre elas não são tão circunscritos.

Em resumo, a função normativa se expressa por meio de atividades como interpretação da legislação para aplicação correta de normas nos sistemas de educação, credenciamento e autorização de instituições de ensino e cursos, aprovação de resoluções e diretrizes, convalidação de estudos, aprovação de regimentos escolares, aprovação de propostas pedagógicas e currículos, dentre outras atribuições (CURY, 2006; FARIAS, 2012).

A função deliberativa expressa-se dentro do exercício da função normativa uma vez que se refere ao poder de tomada de decisão sobre questões do campo educacional. A partir do seu exercício, os Conselhos de Educação passam a decidir e estabelecer pareceres sobre as competências que lhes cabem. Acerca das deliberações estabelecidas nesses colegiados, Bordignon (2009), informa sobre a responsabilidade do Poder Executivo de obedecer e executar as deliberações emitidas pelos Conselhos.

O Executivo não poderá decidir, ou agir, de forma a ignorá-lo ou contradizê-lo. [...] Ao Executivo caberá implementar, executar, por meio da ação administrativa própria, a decisão do conselho. Convém enfatizar que, dentre as competências de caráter deliberativo, ressalta a *função normativa* (BORDIGNON, 2009, p. 76, grifo do autor).

Nessa perspectiva, é possível evidenciar que a função normativa é resultado da competência deliberativa dos Conselhos de Educação. As decisões são tomadas após debates e consultas que visam chegar a uma vontade consensual e majoritária. No entanto, as decisões devem ser tomadas dentro das competências delegadas nas leis de criação de cada Conselho, não podendo ultrapassar esse limite.

Também articulada às funções normativas e deliberativas, a função consultiva atrela-se à atividade de assessoramento ao Poder Executivo e demais instâncias. Os Conselhos de Educação, ao serem consultados por outros órgãos ou instituições a respeito de um assunto educacional relevante, devem posicionar-se por meio da emissão de pareceres e opiniões a fim de colaborar na resolução de problemáticas e na formulação de políticas educacionais para a gestão da educação. Torna-se ainda um mecanismo para a criação de acordos, responsável por fazer com que estes órgãos permaneçam com o papel de mediadores entre governo e sociedade pois, ao conhecerem as demandas sociais, tentam atendê-las por meio do funcionamento das demais funções.

Além da emissão de pareceres sobre assuntos educacionais quando consultados, as atribuições consultivas também se referem à participação contínua dos Conselhos de Educação em comissões designadas pelo Poder Executivo para o tratamento de problemáticas específicas, elaboração de medidas para a resolução destas, as quais culminam na função propositiva.

A função propositiva refere-se à capacidade dos Conselhos de Educação em proporem medidas, soluções e políticas para os sistemas de educação em que atuam. Estas propostas podem ser resultado da sistematização da escuta realizada à sociedade já que não se pode perder de vista o papel ativo exercido pela sociedade civil, a qual deve interferir na definição das políticas. A sociedade tem a possibilidade de apresentar suas propostas através de mobilizações realizadas por esses colegiados cujo objetivo deve ser estimular a comunidade a exercer papéis “[...] mais propositivos e não apenas reivindicativos” (FARIAS, 2012, p. 133).

Por sua vez, a função mobilizadora, como o próprio nome indica, trata-se da mobilização de diferentes segmentos sociais na gestão das políticas educacionais por meio de audiências, plenárias, fóruns, conferências que se dão em momentos de escuta coletiva. Trata-se de processos de democratização e até mesmo de esclarecimento pois, os momentos de encontro com a sociedade é uma oportunidade para os Conselhos de Educação prestarem contas e darem esclarecimentos acerca das atividades que executam e dos resultados alcançados.

Sobre a participação da sociedade nessas atividades realizadas pelos Conselhos de Educação, vale reafirmar o que Cury (2006) pontua sobre o anseio dos cidadãos de não serem apenas executores das políticas, mas terem acesso aos processos de tomada de decisão, sendo ouvidos em arenas públicas de escuta. Bordignon (2009), acrescenta, ainda, que é por meio dessa função que os esforços do governo e da sociedade se encontram e aglutinam para a melhoria da qualidade da educação.

Por fim, tem-se a função fiscalizadora que é essencial para a gestão das políticas educacionais no acompanhamento da implementação à verificação do funcionamento destas; refere-se também à fiscalização do Poder Executivo na aplicação dos recursos financeiros em educação; e a promoção de sindicâncias e sanções em caso de não cumprimento da legislação educacional nos sistemas de educação. Essa fiscalização não deve ser concebida como etapa última dos processos, mas deve significar uma busca constante pela transparência dos atos executados pelos sistemas de educação, assim como transparência das ações dos próprios Conselhos de Educação.

A combinação das funções aqui mencionadas carrega o propósito de constituir Conselhos de Educação com ampla atuação na sociedade, legitimando-se a partir dela e para ela. Por meio da constituição destes, é possível salvaguardar a atuação de controle da sociedade sobre as ações do Estado tendo em vista a garantia da soberania popular como um processo contínuo durante a gestão dos governos. Continuidade esta que se torna viável pelo estímulo e aperfeiçoamento das funções exercidas por esse colegiado, principalmente no que se refere às funções propositivas, mobilizadoras e fiscalizadoras. A capacidade de resistência, diante das contradições da ação do Estado capitalista, e de controle social exercido nos Conselhos de Educação residem, portanto, na aplicabilidade de suas funções para o incentivo de políticas educacionais que convergem com os interesses populares.

Ademais, dá-se ênfase na necessidade de alcançar as finalidades educacionais, que se organizam a fim de pensar em uma educação de qualidade com vistas a um objetivo maior de transformação da realidade social posta, já que essa realidade é permeada por conflitos,

contradições e desafios impostos pela própria dinâmica do capital que produz desigualdades sociais e direitos restritos.

É nesse sentido que os Conselhos de Educação são pensados como mecanismos de resistência, pois convocam a sociedade para refletir, discutir, problematizar e cobrar do Estado a garantia e ampliação dos seus direitos. É inclusive por esse motivo que, sob nenhuma hipótese, se pode conformar com a transformação desses colegiados em órgãos de governo uma vez que, desse modo, é impossível garantir a continuidade das políticas por conta da transitoriedade dos governos. Por outro lado, enquanto órgãos de Estado, as políticas são pensadas como projetos contínuos em que os Conselhos se articulam para falar em nome da sociedade ao governo, portanto expressam o interesse coletivo.

Desse modo, mesmo que atravessado por tensões e contradições, os Conselhos de Educação se constituem como mecanismos fundamentais para o processo de democratização, considerando que esse processo deve ser concebido como inacabado, no sentido de buscar constantes aperfeiçoamentos e estar atento aos interesses que o ameaçam.

4 O CME NA GESTÃO EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS-MA: base normativa e enfoque na atuação dos/das conselheiros/as

Nesta seção pretendemos apresentar a base legal normativa que compõe o CME de São Luís – MA, partindo da atual lei de criação desse Conselho de Educação (Lei nº. 6.617 de 20 de dezembro de 2019)⁴ e do Regimento Interno de 12 de junho de 2014, a fim de cumprir o objetivo de caracterizar os elementos constituintes da base legal normativa do CME desse município. Situaremos o município de São Luís nos aspectos educacionais e daremos destaque para as análises das observações realizadas a partir das atas das reuniões dos anos de 2017 a 2019, bem como das respostas ao questionário (APÊNDICE I) para atender ao propósito de analisar a atuação dos/das conselheiros/as e desvelar os desafios e possibilidades no processo de gestão educacional desse CME no município de São Luís.

São Luís é a capital do Maranhão e localiza-se na Mesorregião Norte do Estado e na região Nordeste do Brasil. Possui população estimada em 1.108.975 habitantes, segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020). Essa população corresponde aproximadamente a 15,5% do total de habitantes de todo o Estado do Maranhão. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) da capital é de 0,768 estando um pouco acima da média estadual que é de 0,639 (IBGE, 2010).

Cidade composta de encantos arquitetônicos, belezas naturais e riquezas culturais, São Luís tem o turismo como uma importante atividade econômica ao estar situada na Grande Ilha, denominada de Upaon-Açu pelos índios tupinambás, também reconhecida por outros nomes que revelam sua diversidade, como: Ilha do Amor, Atenas Maranhense, Cidade Patrimônio Mundial da Humanidade, dentre outros (PREFEITURA DE SÃO LUÍS, 2021). A capital destaca-se ainda por ser o berço de grandes expoentes na arte, música, política, literatura e educação.

Atualmente, no âmbito político-administrativo, São Luís está sob o comando do prefeito Eduardo Salim Braide, filiado ao partido PODEMOS, que ao ganhar pela primeira vez as eleições para prefeito em 2020, substituiu em 2021, o ex-prefeito Edivaldo Holanda Júnior, filiado até então ao Partido Democrático Trabalhista (PDT), após dois mandatos seguidos do pedetista. Essa breve contextualização acerca da gestão política do município torna-se relevante visto que a gestão da educação municipal pode refletir os posicionamentos ideológicos dos

⁴ O CME de São Luís foi criado pela Lei nº. 1.647 de 10 de janeiro de 1966 como um setor a compor a então Secretaria de Educação e Cultura.

gestores uma vez que corre o risco de estar permeada por diferentes interesses. Nesse sentido, Cardozo e Colares (2020, p. 7) destacam que

[...] o protagonismo municipal é influenciado por diversos fatores, como: o grau de articulação social e política das comunidades locais, **a vontade política das administrações públicas**, o desenho institucional das políticas educacionais, a capacidade de realizar políticas participativas e, sobretudo, **a forma como os governantes conduzem as políticas públicas no âmbito de cada município** (CARDOZO; COLARES, 2020, p. 13-14, grifo nosso).

Levando em consideração que o protagonismo municipal é influenciado pelos fatores supracitados, e entendendo que os modos de gerir a educação reconfiguram a situação do âmbito educacional, buscaremos a seguir situar os indicadores educacionais do município de São Luís a partir dos dados do Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) a fim de identificar pistas sobre o contexto educacional em que o CME atua.

Os dados da Educação Básica do INEP (2020) revelam que São Luís possui o total de 16.452 matrículas na creche, sendo 3.878 (23,6%) matrículas em escolas públicas municipais e 12.574 (76,4%) em instituições privadas. A pré-escola totaliza 27.401 matrículas, sendo 9.349 (34,1%) sob a administração pública municipal e 18.052 (65,9%) privadas. O Ensino Fundamental é responsável por 135.638 matrículas, das quais 75.609 são nos anos iniciais e 60.029 nos anos finais. As matrículas no Ensino Fundamental estão sob a administração pública federal, estadual e municipal, como também sob a responsabilidade da administração privada. Na rede federal são 311 (0,2%) matrículas, 14.435 (10,7%) na rede estadual, 68.133 (50,2%) na rede municipal e 52.759 (38,9%) na rede privada. O Ensino Médio responde pelo total de 46.105 matrículas que se dividem em 2.428 (5,2%) federais, 36.758 (79,8%) estaduais e 6.919 (15%) privadas.

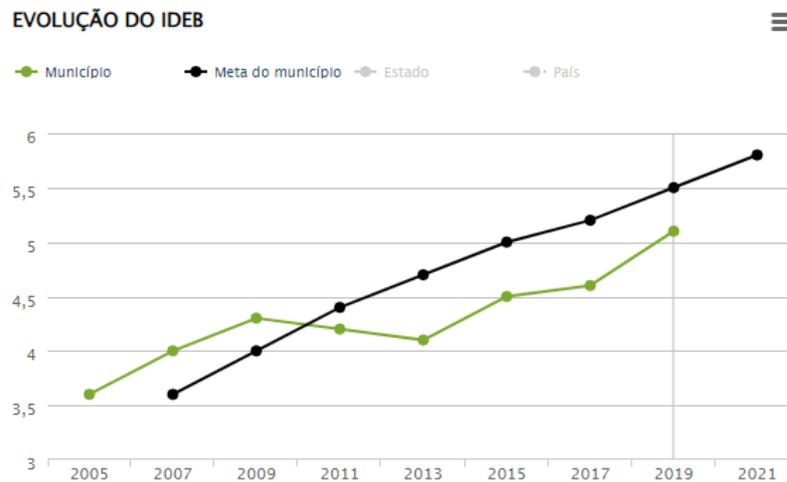
A análise das informações acima indica que a rede privada é responsável pela maior parte das matrículas da Educação Infantil em São Luís, tendo em vista a creche e a pré-escola. No que tange ao Ensino Fundamental, o município concentra o maior número de matrículas, dado este que aponta para os processos de municipalização⁵ do ensino e de descentralização das responsabilidades atribuídas aos entes federados onde o município atende, prioritariamente, à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental e o Estado responde pelo Ensino Médio e, também, pelo Ensino Fundamental. Um indício desse movimento é a não existência de matrículas do Ensino Médio sob a administração do município. A CF reparte essas competências, mas prevê

⁵ “A descentralização teve como uma de suas formas de manifestação a municipalização, que consiste em transferir das instâncias centrais as atribuições e responsabilidades da gestão dos serviços do ensino fundamental para as instâncias locais” (COSTA, 2009, p. 140).

a organização dos sistemas de educação a partir do regime de colaboração ao definir no artigo 211 as etapas de atuação de cada ente federado.

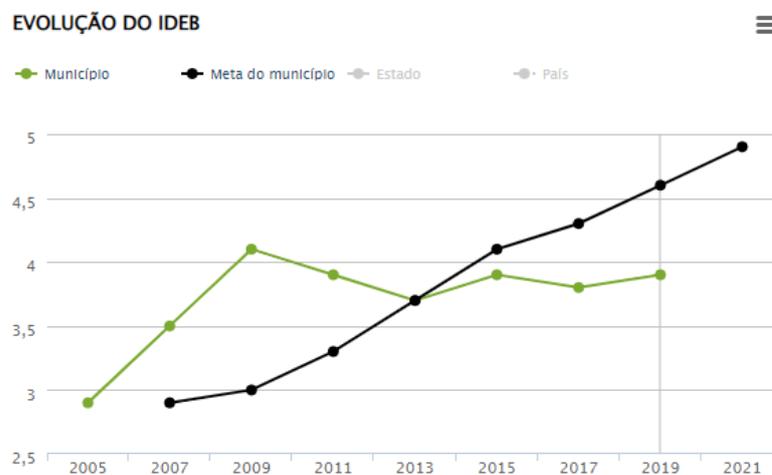
Sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), São Luís atingiu em 2019 a média de 5.1 (quando a média projetada era de 5.5) para os anos iniciais e de 3.9 (quando a média projetada era de 4.6) para os anos finais. Essas médias encontram-se abaixo da média nacional, que é 6.0, mas, os dados do INEP mostram que nos últimos três anos a média dos anos iniciais aumenta progressivamente enquanto a média dos anos finais oscilou entre 3.8 e 3.9. Os gráficos abaixo ilustram a situação do município no que se refere a essa avaliação:

Gráfico 1 – Evolução do IDEB nos anos iniciais do Ensino Fundamental no município de São Luís - MA



Fonte: QEdu.org.br/Inep (2019)

Gráfico 2 – Evolução do IDEB nos anos finais do Ensino Fundamental no município de São Luís – MA



Fonte: QEdu.org.br/Inep (2019)

Embora as médias do IDEB não deem conta de mensurar definitivamente a qualidade da educação por não considerarem fatores contextuais e pedagógicos que também implicam na qualidade educacional, conforme já discorremos neste trabalho ao referir-se a política de avaliação em larga escala, elas servem para ilustrar e refletir um pouco do cenário educacional do município dando pistas da realidade em que o CME atua. No entanto, mesmo que faça parte do âmbito da administração municipal, o CME não atende apenas às demandas das escolas municipais, mas, regula também a organização de escolas privadas de Educação Infantil por meio da elaboração de normas, resoluções e emissão de pareceres.

O atual PME de São Luís, para o período de 2015-2024, registra uma importante atuação do CME na construção desse Plano, o qual ajuda a compreender melhor as contribuições desse colegiado na gestão da educação municipal. O documento informa que o CME promoveu duas conferências livres com representantes da categoria do magistério e da sociedade civil a fim de construir um Plano por meio da identificação das necessidades educacionais do município. Foram, portanto, realizados fóruns, plenárias livres e reuniões (SÃO LUÍS, 2015).

Ao discutir gestão democrática, participação popular e controle social, o PME destaca a relevância do fortalecimento de instâncias como o CME, tendo em vista que mobilizam a comunidade e funcionam como canal de comunicação para o conhecimento das demandas educacionais e buscam elaborar propostas de melhoria da qualidade da educação no município. Ademais, deve ainda acompanhar e avaliar o cumprimento das metas previstas nesse Plano, dado que, de acordo com o documento do PME, o CME é órgão normativo do sistema de educação de São Luís, o qual compreende também a SEMED e o FME (SÃO LUÍS, 2015).

Cabe destacar também a meta 19 (dezenove) do PME de São Luís que propõe garantir a efetivação da gestão democrática da Educação Pública Municipal, assegurando a nomeação de 100% (cem por cento) de gestores escolares (geral e adjunto), o fortalecimento das instâncias colegiadas e dos conselhos de controle social que atuam diretamente na área educacional por meio de vinte e nove estratégias para alcançar esse fim até o final da vigência do Plano (SÃO LUÍS, 2015).

Após essa breve contextualização do cenário educacional do município de São Luís, apresentaremos a seguir dados que revelam como se dá a atuação do CME na gestão educacional do município, tendo como referência a base normativa do colegiado e a atuação dos/das conselheiros/as. Para tanto, destacamos em duas subseções as respectivas informações: na primeira, damos enfoque a legislação que compõe o CME, a qual compreende a lei de criação atualizada (Lei nº. 6.617 de 20 de dezembro de 2019) e o Regimento Interno de 12 de junho de

2014, a fim de caracterizar os elementos constituintes e identificar as funções e atribuições previstas para o funcionamento desse colegiado, tendo em vista que é o exercício destas que dão legitimidade ao CME. Em seguida, analisamos a atuação dos/das conselheiros/as por meio das respostas dadas no questionário *online* compartilhado via *Google Forms* e a análise das atas dos anos 2017 a 2019 que registram os destaques dados nas plenárias e as formas como os conselheiros/as conduziram as discussões e buscaram consensos diante das demandas apresentadas ao CME.

Intencionamos, ainda, desvelar quais são as prioridades desse colegiado por meio da identificação das funções e atribuições que predominam em seu exercício. Ao observarmos os desafios e as possibilidades a serem superados e encaradas pelo CME, buscamos colaborar com esse colegiado na medida em que atentamos para a necessidade constante de avaliação da sua atuação e aperfeiçoamento de sua legitimidade enquanto órgão de natureza participativa e social.

4.1 O CME de São Luís-MA a partir do Regimento Interno de 2014 e da Lei de criação nº. 6.617 de 2019

Na legislação do município de São Luís, o CME aparece pela primeira vez na Lei nº. 1.647 de 10 de janeiro de 1966 a qual criou a então Secretaria de Educação e Cultura a fim de estabelecer o cargo correspondente de secretário de Educação e Cultura e dá outras providências. O CME surgiu nessa Lei apenas como um dos setores que compoariam essa Secretaria, sem, portanto, serem definidas as suas atribuições e funções, visto que ele é citado somente uma única vez no artigo 3º. Sendo assim, o CME não surgiu como um órgão autônomo criado em lei própria, o que viria a acontecer anos depois.

De igual modo, na Lei Orgânica Municipal (LOM) de 1990 o CME é citado apenas uma vez no artigo 220 e as suas funções e atribuições não são definidas. A LOM acrescenta apenas que esse colegiado será formado por representações paritárias da categoria e da sociedade civil conforme é previsto para a composição de todos os Conselhos do Município. No parágrafo primeiro do artigo 9º dos atos das disposições transitórias fica estabelecida a criação de diferentes Conselhos aos quais são atribuídas as funções de desenvolver, normatizar, orientar e deliberar sobre suas respectivas políticas (SÃO LUÍS, 1990). Todavia, não se pode afirmar a atribuição e a previsão dessas funções ao CME visto que, dada a organização do texto

legal, a Lei refere-se explicitamente apenas aos Conselhos criados no referido artigo, o qual não cita o CME.

Até esse momento histórico, embora estabelecido pelas Leis supracitadas, o CME de São Luís não dispunha de lei própria que definisse e regulamentasse as normas de sua instituição. De acordo com Lima (2017, p. 47), somente em 2008 “[...] ocorreu sua regulamentação e lhe foi atribuído funções por meio da Lei nº. 5.025, de 22 de dezembro de 2008”. Infelizmente não conseguimos ter acesso a essa Lei nos portais de transparência da Prefeitura de São Luís e no *site* da Câmara Municipal, mas, de acordo com a autora, essa Lei regulamentou os aspectos referentes à natureza, atribuições, organização, composição e funcionamento do CME.

Durante a Lei nº 5.025/2008, o Conselho era definido como órgão colegiado de **natureza consultiva, deliberativa, normativa e fiscalizadora** dos temas relacionados a educação e ao ensino; **era composto de sete membros do Poder Público Municipal indicados pelo Prefeito e sete membros da Sociedade Civil Organizada, escolhidos mediante processo eleitoral** a ser definido no Regimento Interno que até 2014 não existia (LIMA, 2017, p. 47, grifo nosso).

Desse modo, o CME de São Luís surgiu como um colegiado autônomo somente em 2008, em observância aos critérios legais atribuídos aos municípios pela LDBEN (Lei 9.394/96) de baixar normas complementares, podendo atuar com funções próprias e organizar-se sem estar sob a tutela de outros órgãos como a SEMED, por exemplo. A esse respeito, o Parecer nº. 12 de 8 de outubro de 1997 já tinha estabelecido que os municípios possuem autonomia para elaborar as competências de seus respectivos CMEs, não sendo, portanto, necessária a delegação de competências feitas por outros órgãos, excetuando-se os casos em que os municípios optam por integrarem-se aos Sistemas Estaduais de Educação, possibilidade prevista na LDBEN (Lei nº. 9.394/96) (BRASIL, 1997).

É possível observar que a primeira Lei própria que regulamentou esse colegiado previa as importantes funções consultivas, deliberativas, normativas e fiscalizadoras que subentendem a construção de ações de assessoramento em parceria com diferentes instituições por meio de consultas, deliberação sobre as atividades que lhes cabe, normatização de acordo com a legislação para a educação brasileira e regulamentação do funcionamento de escolas, além de fiscalização e aplicação de sanções no caso de não cumprimento das normas. Todavia, conforme o exposto por Lima (2017), essa Lei não mencionava as funções propositivas e mobilizadoras que exercem o papel essencial de convocar a participação da sociedade na gestão municipal da educação e desse modo fornecem o caráter democrático ao CME.

Outros aspectos importantes previstos na antiga Lei 5.025 de 2008 referem-se ao princípio de paridade e a indicação e eleição como mecanismos para a escolha dos/das

conselheiros/as. Nota-se que a Lei previa a mesma quantidade de conselheiros/as representantes da sociedade civil e do Poder Executivo provavelmente para garantir, pelo menos em termos legais, a isonomia nas escolhas do CME. No entanto, os representantes do Poder Executivo eram indicados pelo prefeito enquanto os representantes da sociedade civil eram escolhidos mediante eleição. A esse respeito, cabe destacar a correlação de forças políticas que acompanham o processo democrático e que pode ser expressa pela representatividade dos colegiados visto que as forças sociais atuam em disputa e possuem projetos que não necessariamente atendem ao interesse público, mas ao interesse privado (PERONI, 2008).

A Lei nº. 5.025 de 2008 foi revogada pela Lei nº. 5.512 de 14 de setembro de 2011, a qual também não foi encontrada nos portais eletrônicos da Prefeitura e da Câmara Municipal. No entanto, o Regimento Interno de 2014, o qual está em vigor e foi construído a partir da Lei nº. 5.512 de 2011, deixa explícito que com base na referida Lei o CME foi concebido como órgão colegiado de caráter normativo, consultivo, deliberativo e de acompanhamento feito em comum acordo com a Inspeção Escolar (SÃO LUÍS, 2014).

Nota-se que a função fiscalizadora que apareceu na Lei nº. 5.025 de 2008 foi substituída pela função de acompanhamento, a qual deveria ser realizada em parceria com a Inspeção Escolar da SEMED. Foi reforçado ainda, pela Lei nº. 5.512 de 2011, que o CME integra em nível de Administração Superior a SEMED de São Luís, conforme fica explicitado no Regimento Interno de 2014.

Acerca da substituição nos termos das funções exercidas por esse Conselho, é possível identificar que ao articular a função de acompanhamento à Inspeção Escolar pode se ter reduzido a natureza da função fiscalizadora prevista na Lei anterior de 2008. Essa hipótese parte do entendimento de que o acompanhamento é uma das ações que compõem a atividade de fiscalizar e nem todas essas ações devem estar vinculadas e associadas à Inspeção Escolar. Contudo, existe a possibilidade desses termos terem sido utilizados como sinônimos visto que, alguns autores como Luce e Farenzena (2008), e Oliveira (2014), fazem uso das terminologias controle e acompanhamento associadas à fiscalização. Portanto, a hipótese supracitada poderá ser comprovada ou refutada apenas após a análise das atribuições previstas para esse colegiado contidas no Regimento Interno de 2014 elaborado a partir da Lei nº. 5.512 de 2011.

Para tanto, apresentaremos um quadro com as atribuições previstas para o CME com base no Regimento Interno aprovado em 2014. Antes de iniciarmos tal análise, cabe comentar sobre a dificuldade de acesso às Leis nº. 5.025 de 2008 e nº. 5.512 de 2011 que não se encontram disponíveis nos *sites* da Prefeitura de São Luís e da Câmara Municipal, o que abre espaço para inferirmos em um provável comprometimento da transparência legal. Estão

disponíveis em formato digital um compilado de leis dos referidos anos, 2008 e 2011, no entanto, essas Leis do CME não foram encontradas. O nosso acesso a esse conteúdo legal se deu por meio das pistas que o Regimento Interno de 2014 deixa sobre a Lei nº. 5.512 de 2011 e, também pelas análises realizadas na pesquisa de Lima (2017) – que conseguiu ter acesso às Leis de forma presencial e por meio de requerimento formal sinalizando a não realização de cópia delas, o que não foi possível nesta pesquisa devido aos rearranjos sociais provocados pela pandemia do Covid-19.

O Regimento Interno do CME foi publicado em 12 de junho de 2014 no Diário Oficial de São Luís para estar em concordância com a Lei nº. 5.512 de 2011 que vigorava até então. O quadro a seguir apresenta as atribuições que o Regimento Interno de 2014, o qual encontra-se ainda em vigor, prevê para o funcionamento do CME. A organização desse quadro se deu a partir dos critérios de análise de conteúdo sugeridos por Bardin (1977), a fim de caracterizar esse elemento normativo. Desse modo, utilizamos os artigos, incisos e parágrafos do Regimento que contém as atribuições para o CME como unidades de contexto, identificando-as por meio dos verbos que indicam as ações do colegiado e que por isso foram elencados como unidades de registro.

Quadro 2 – Atribuições e funções do CME de São Luís – MA previstas no Regimento Interno de 12 de junho de 2014.

ATRIBUIÇÕES	FUNÇÕES					
	NORMATIVA	DELIBERATIVA	CONSULTIVA	PROPOSITIVA	MOBILIZADORA	FISCALIZADORA
Traçar as diretrizes da política educacional do Município, realizar a mediação entre o governo e a sociedade e disciplinar a educação escolar no âmbito do Sistema Municipal de Ensino, estimulando a autonomia da escola e garantindo os direitos educacionais do cidadão.	X				X	
Participar da definição das diretrizes da política educacional do Município.			X	X		
Participar da elaboração do Plano Municipal de Educação e acompanhar sua execução.			X	X		X
Elaborar e aprovar normas sobre a organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino.	X	X				
Elaborar e aprovar normas sobre a organização, credenciamento, recredenciamento e descredenciamento de instituições educacionais do Sistema Municipal de Ensino.	X	X				
Elaborar e aprovar normas sobre autorização de funcionamento, reconhecimento, renovação de	X	X				

reconhecimento e desativação de cursos nas diversas etapas e modalidades de ensino, do Sistema Municipal de Ensino.						
Elaborar e aprovar normas sobre diretrizes curriculares para o Sistema Municipal de Ensino.	X	X				
Elaborar e aprovar normas sobre a avaliação das instituições e dos cursos.	X	X				X
Elaborar e aprovar normas sobre formalização, instrução e tramitação de processos no Conselho.	X	X				
Interpretar e aplicar leis e normas de ensino.	X					
Apreciar e decidir na área de jurisdição do Conselho, sobre credenciamento, recredenciamento e descredenciamento de instituições públicas municipais de São Luís.	X	X				
Apreciar e decidir na área de jurisdição do Conselho, sobre credenciamento, recredenciamento e descredenciamento de instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada em São Luís.	X	X				
Apreciar e decidir na área de jurisdição do Conselho, sobre autorização de funcionamento, reconhecimento, renovação de reconhecimento e desativação de etapas e modalidades da educação básica, de instituições públicas municipais de São Luís.	X	X				
Apreciar e decidir na área de jurisdição do Conselho, sobre autorização de funcionamento, reconhecimento, renovação de reconhecimento e desativação de educação infantil de instituições criadas e mantidas pela iniciativa privada de São Luís.	X	X				
Apreciar e decidir na área de jurisdição do Conselho, sobre validação, convalidação e revalidação de estudos.	X	X	X			
Apreciar e decidir na área de jurisdição do Conselho, sobre avaliação da política educacional do município.	X	X				X
Apreciar e decidir na área de jurisdição do Conselho, sobre avaliação da qualidade de ensino no Sistema Municipal.	X	X				X
Apreciar e decidir na área de jurisdição do Conselho, sobre projeto político-pedagógico de instituições pertencentes ao Sistema Municipal.		X				
Apreciar e decidir na área de jurisdição do Conselho, sobre regimento de instituição de ensino do Sistema Municipal de Educação.		X				
Apreciar e decidir na área de jurisdição do Conselho, sobre assuntos educacionais submetidos ao Conselho , por autoridades, por cidadãos e por Conselheiros		X	X			
Apreciar e decidir na área de jurisdição do Conselho, sobre realização de estudos visando subsidiar a ação do Conselho.		X		X		
Apreciar e decidir na área de jurisdição do Conselho, sobre matérias educacionais, de caráter geral ou especial, que lhe forem encaminhadas.		X	X			
Apreciar e decidir na área de jurisdição do Conselho, sobre recursos interpostos e matérias submetidas em última instância ao Conselho Pleno.		X	X			
Apreciar e decidir na área de jurisdição do Conselho, sobre outros assuntos, a critério do Conselho Pleno.		X				
Elaborar seu Regimento a ser aprovado por Decreto do Chefe do Poder Executivo Municipal.	X	X				

Promover, realizar e divulgar estudos sobre assuntos de sua área de atuação.				X		
Manter intercâmbio com o Conselho Nacional, Conselhos Estaduais e Conselhos Municipais de Educação e com instituições educacionais do país e do exterior, bem como, de Fóruns Permanentes de Educação de nível nacional, estadual e municipal.					X	
Delegar competências no âmbito de sua jurisdição.		X				
Emitir parecer sobre quaisquer questões de educação suscitadas pelo Executivo Municipal, bem como articular-se com os Conselhos Escolares, a fim de contribuir para o fortalecimento destes, nas escolas públicas municipais.			X		X	

Fonte: Organizado pela autora com base nos quadros de análise da Pesquisa “As interfaces entre os Conselhos Municipais de Educação e a gestão das políticas educacionais nos municípios maranhenses”.

A partir do quadro acima e observando os critérios de co-ocorrência sugeridos por Bardin (1977), para a análise de conteúdo, a fim de verificar como as funções costumam estar relacionadas entre si no Regimento Interno, identificamos que frequentemente a função normativa aparece no texto legal associada à função deliberativa, as quais, majoritariamente, ocorrem em contextos equivalentes voltados para a atividade de elaborar e aprovar normas para a organização e funcionamento do SME⁶, bem como, credenciar, recredenciar, descredenciar, autorizar funcionamento, reconhecer e renovar reconhecimento de instituições escolares.

Cury (2006), também, deixou evidente as similitudes e proximidades entre as funções normativas e deliberativas e determinada dificuldade em distingui-las ao definir “[...] o parecer e a resolução como atos administrativos de **caráter deliberativo e normativo** [que] destinam-se a regulamentar a aplicação das leis” (p. 50, grifo nosso). Para além, acrescentou uma nota de rodapé a fim de tentar delimitar a atuação de cada uma dessas funções e informar que a função deliberativa costuma-se relacionar com a emissão de pareceres e a função normativa com as resoluções (CURY, 2006). Diante dessa distinção sucinta, observa-se o quanto elas estão imbricadas e, na maioria das vezes, como ocorreu no quadro acima, são

⁶ O município de São Luís – MA não possui SME instituído em lei própria como sugere a LDBEN (Lei n°. 9.394/96) no artigo 11. Desse modo, teoricamente, não dispõe de autonomia plena e continua submetido às normas do Conselho Estadual de Educação, pois não assume competência normativa conforme traduz Bordignon (2020, p. 233) ao explicar que “[...] sua efetivação [dos Sistemas Municipais de Educação] depende de regulamentação, por lei municipal própria. A remessa da LDB à liberdade de organização, indica que o município tem a opção de organizar, ou não, seu sistema de ensino. Tanto que o parágrafo único do art. 11 deixa aberta a possibilidade de o município optar, ao invés de organizar seu próprio sistema, ‘por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica’”. Desse modo, o CME deveria assumir sua função de normatização após a regulamentação do SME por meio de lei. Somente a partir desta o município poderá alcançar a “plenitude da autonomia”, já que “Em não havendo sistema, não há o que normatizar sobre ele, tarefa legalmente remetida ao conselho estadual” (BORDGINON, 2020, p. 233, 237). São Luís enfrenta uma situação específica de acordo com informações repassadas por uma conselheira que nos informou que a lei de criação do SME desse município está pronta e foi construída em parceria com o CME, SEMED e FME, porém, ainda não foi publicada pela Câmara Municipal de São Luís.

interpretadas como sendo parte do processo uma da outra visto que é preciso normatizar para deliberar, bem como é preciso deliberar para se ter a norma.

Desse modo, cabe destacar a difícil tarefa de classificar as atribuições em suas respectivas funções visto que elas podem estar relacionadas de tal modo que correm o risco de serem interpretadas como um processo contínuo, ou seja, considerando o que se poderá ter a partir da materialização delas e não apenas o que a atribuição sugere. Nesse caso, para a construção do **Quadro 2**, optamos por considerar apenas o que as atribuições sugerem a partir do texto legal evitando inferir sobre as ações que as atribuições podem gerar se materializadas.

A função consultiva aparece relacionada com todas as outras funções em dados momentos da redação legal e surge atrelada a contextos que remontam ao significado sugerido da palavra “Conselho” que é de orientar/sugerir algo a alguém, nesse caso, participar da definição das diretrizes do município, participar da elaboração do PME, apreciar e/ou emitir pareceres sobre questões submetidas ao CME com o objetivo de posicionar-se. Cabe lembrar, que a função consultiva “[...] tem caráter opinativo e não gera direito subjetivo público. Seu acatamento, ou não, fica a critério do poder a que se vincula o conselho ou da instituição que demanda a consulta” (BORDIGNON, 2020, p. 32).

No que se refere à função propositiva, as atribuições assemelham-se ao caráter opinativo da função consultiva visto que emerge como propostas de medidas e soluções para a resolução das problemáticas educacionais, bem como a proposição do trajeto a ser percorrido para o conhecimento dessas problemáticas por meio da promoção de estudos para subsidiar a ação do CME. Nesse aspecto, esta função está diretamente relacionada à função mobilizadora já que o conhecimento das problemáticas educacionais deve se dar por meio da escuta de diferentes segmentos mobilizados para esse fim, no intuito de colaborar com a construção da política educacional no município (FARIAS, 2012).

No Regimento Interno de 2014, a função mobilizadora convoca outros espaços e mecanismos de participação como os Conselhos Nacional, Estaduais e outros CMEs, bem como os Fóruns Permanentes de Educação de todas as esferas federativas e os Conselhos Escolares, com o objetivo de fortalecer estes últimos e manter intercâmbio com os demais.

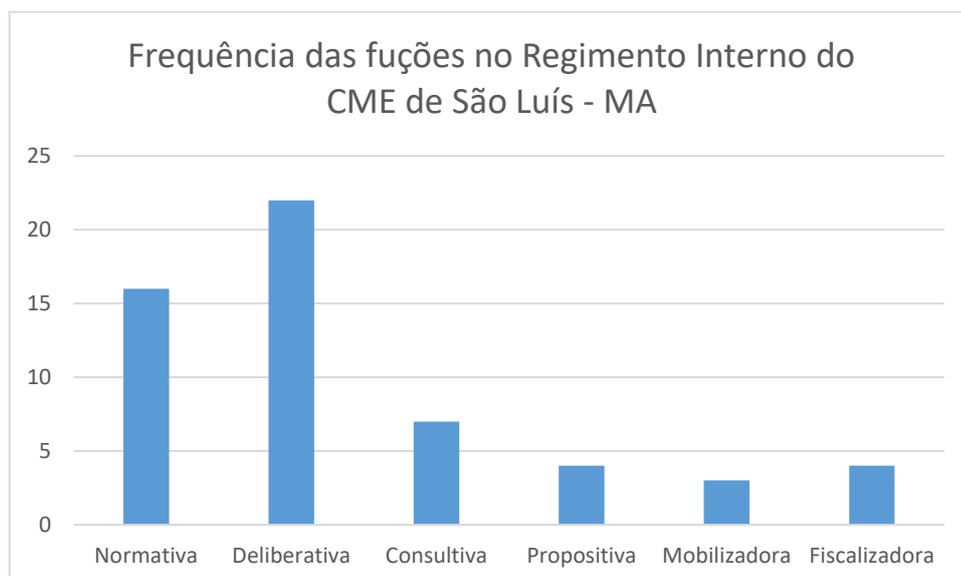
A respeito da função fiscalizadora, antes de analisar as formas como ela se apresenta no Regimento Interno, cabe relembra a hipótese supracitada que considera uma provável limitação e redução da função fiscalizadora ao substituí-la pelo termo “função de acompanhamento” atrelada à Inspeção Escolar da SEMED com base nos termos da Lei nº. 5.512 de 2011 que orientou a construção do Regimento.

Desse modo, a análise das atribuições previstas no Regimento Interno revela que a função de acompanhamento prevista na Lei aparece com aspectos amplos da função fiscalizadora ao indicar não apenas a avaliação das instituições e dos cursos, como também o acompanhamento da execução do PME e as avaliações da política educacional e da qualidade de ensino. Por outro lado, o texto não faz menção à aplicação de sanções para o caso de não cumprimento das normas e diretrizes do CME.

Outro aspecto observado mostra que a função fiscalizadora, em determinados trechos do texto legal, aparece em co-ocorrência com todas as outras funções, exceto com a função mobilizadora. No entanto, é essencial que o CME mobilize e convoque diferentes segmentos da sociedade para também participarem da avaliação e fiscalização da gestão educacional. A esse respeito, Lima (2012, p. 63), considera como “[...] um dos principais desafios a serem enfrentados na área da gestão educacional: possibilitar que a avaliação das políticas públicas, encaminhada pelo governo, seja acompanhada pela sociedade de forma processual e contínua [...]”. É por esse motivo que se torna imprescindível que a base normativa do CME preveja a participação fiscalizatória da sociedade na gestão da educação.

A fim de ilustrar a frequência com a qual as funções aparecem no Regimento Interno, elaboramos o gráfico a seguir. A partir dele é possível verificar em quais funções o CME concentra suas atribuições de acordo com o que é apresentado no Regimento Interno e quais funções podem ser estimuladas tanto no exercício do colegiado quanto na descrição das atribuições na redação de leis e regimentos que o CME possa vir a aprovar.

Gráfico 3 – Frequência das funções no Regimento Interno de 2014 do CME de São Luís-MA.



Fonte: Organizado pela autora.

O gráfico acima indica que o CME de São Luís concentra sua atuação, com maior frequência, em atribuições de caráter normativo e deliberativo, de acordo com o que é apresentado no Regimento Interno de 2014 que ainda está em vigor. A discrepância entre a frequência das funções normativas e deliberativas em relação as demais funções pode indicar que a atuação do CME tem se apoiado nos aspectos técnico-burocrático do colegiado em detrimento dos aspectos participativos e democráticos. Pois, as funções normativas e deliberativas tendem a ser de caráter técnico-administrativo como demonstrou Oliveira (2014), em sua pesquisa.

Tal afirmação se dá pela concordância com Bordignon (2020), que assinala que a função propositiva e mobilizadora, dentre as denominadas funções de controle e de avaliação citadas pelo autor, contribuem para um caráter mais participativo dos Conselhos de Educação na promoção da qualidade da educação. As referidas funções são, por sua vez, as menos frequentes no Regimento Interno do CME de São Luís juntamente com a função fiscalizadora. Entretanto, é necessário frisar que as funções propositivas e mobilizadoras não são previstas como funções desse colegiado, portanto, o fato delas surgirem nas atribuições, mesmo que timidamente, pode ser uma tentativa de dar ao CME esse caráter mais participativo.

A função mobilizadora se situa como a função que mais carece de estímulos, pois dentre todas as atribuições descritas pelo Regimento, apenas três possuem caráter mobilizador. Cabe enfatizar que “A função mobilizadora situa os conselhos como espaços aglutinadores dos esforços comuns do governo e da sociedade para a melhoria da qualidade da educação” (BORDIGNON, 2020, p. 237). Portanto, dentre as demandas cotidianas apresentadas ao Conselho e no exercício das tarefas dos/das conselheiros/as não se pode perder de vista a natureza social do CME como razão de ser da sua instituição.

Embora o Regimento Interno de 2014 ainda esteja em vigor e tenha sido criado com base na Lei nº. 5.512 de 2011, o CME de São Luís conta hoje com uma nova Lei de criação, a Lei nº. 6.617, a qual substituiu a Lei de 2011 e foi promulgada em 20 de dezembro de 2019. Essa Lei institui o CME como órgão normativo, consultivo, deliberativo e fiscalizador. Mantém as funções previstas na Lei nº. 5.512 de 2011, mas, novamente substitui o termo acompanhamento e volta a utilizar a concepção de função fiscalizadora.

As funções propositivas e mobilizadoras não são contempladas no artigo 2º que trata da natureza desse CME, o que indica que tais atribuições, segundo a Lei, não configuram como prioridades desse colegiado. Todavia, mesmo que não estejam previstas como natureza do CME, essas funções podem surgir dentre as atribuições que a Lei prescreve para o funcionamento do Conselho no decorrer do texto legal. No quadro anterior, foi possível

observar que uma atribuição pode ser classificada dentro de uma ou mais funções a depender da redação da lei.

Portanto, considerando a possibilidade supracitada e a fim de constatar quais as funções predominam e ocorrem na Lei nº. 6.617 de 20 de dezembro de 2019, organizamos o quadro a seguir utilizando os mesmos critérios, sugeridos por Bardin (1977), usados na organização do quadro anterior, com unidades de registro e de contexto. A partir deste será possível visualizar as ações previstas para dar legitimidade ao CME, observar os aspectos de co-ocorrência entre as funções e a frequência com que elas aparecem nas descrições apresentadas no texto da Lei.

Quadro 3 – Atribuições e funções do CME de São Luís – MA previstas na Lei de criação nº. 6.617 de 20 de dezembro de 2019.

ATRIBUIÇÕES	FUNÇÕES					
	NORMATIVA	DELIBERATIVA	CONSULTIVA	PROPOSITIVA	MOBILIZADORA	FISCALIZADORA
Contribuir na elaboração das diretrizes da política educacional do Município.	X		X	X		
Participar da elaboração e acompanhar a execução do Plano Municipal de Educação.			X	X		X
Fixar as diretrizes para a organização e o funcionamento do Sistema Municipal de Ensino.	X	X				
Estabelecer normas e condições para organização, credenciamento, recredenciamento e descredenciamento de instituições educacionais do Sistema Municipal de Ensino.	X	X				
Estabelecer normas e condições para autorização de funcionamento, reconhecimento, renovação de reconhecimento e desativação de cursos nas diversas etapas e modalidades de educação do Sistema Municipal de Ensino.	X	X				
Aprovar as diretrizes curriculares para o Sistema Municipal de Ensino.	X	X				
Estabelecer critérios para a avaliação das instituições e dos cursos.	X	X				X
Aprovar normas sobre formalização, instrução e tramitação dos processos que lhes forem submetidos à apreciação.	X	X	X			
Zelar pelo cumprimento das disposições constitucionais, legais e normativas em matéria de educação.	X					X
Apreciar e decidir sobre credenciamento, recredenciamento e descredenciamento das instituições públicas municipais de São Luís e das instituições de	X	X				

educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada em São Luís.						
Apreciar e decidir sobre autorização de funcionamento, reconhecimento, renovação de reconhecimento, desativação de etapas e modalidades de educação básica das instituições públicas municipais de São Luís e de educação infantil das instituições criadas e mantidas pela iniciativa privada de São Luís.	X	X				
Pronunciar-se sobre validação, convalidação e revalidação de estudos.	X	X	X			
Avaliar a política educacional do Município e a qualidade do ensino no Sistema Municipal.						X
Aprovar o projeto político-pedagógico das instituições pertinentes ao Sistema Municipal de Ensino.		X				
Aprovar regimento de instituição de ensino do Sistema Municipal de Ensino.		X				
Manifestar-se sobre assuntos e questões de natureza educacional que lhes forem submetidos.			X			
Deliberar sobre os recursos interpostos.		X				
Promover e divulgar estudos sobre o ensino no Município de São Luís, propondo medidas para sua organização e melhoria.				X		
Mantem intercâmbio com os Conselhos: Nacional, Estaduais e Municipais de e com Instituições Educacionais do país e do exterior.					X	
Elaborar normas complementares para o Sistema Municipal de Ensino.	X					
Elaborar e aprovar seu Regimento Interno , bem como promover sua reformulação, quando necessário.	X	X				
Emitir parecer sobre quaisquer questões de educação suscitadas pelo Executivo Municipal , bem como articular-se com os Conselhos Escolares , a fim de contribuir para o fortalecimento destes, nas escolas públicas municipais.			X		X	

Fonte: Organizado pela autora com base nos quadros de análise da Pesquisa “As interfaces entre os Conselhos Municipais de Educação e a gestão das políticas educacionais nos municípios maranhenses”.

Na análise de conteúdo, em observância aos critérios de co-ocorrência (BARDIN, 1977), identificamos que, assim como ocorre no Regimento Interno de 2014, as funções normativas e deliberativas aparecem em contextos equivalentes e entrelaçados entre si relacionados à atividades técnico-administrativas de credenciamento, recredenciamento, descredenciamento, autorização de reconhecimento das instituições e organização do funcionamento do SME. Inclusive, cabe sinalizar que, de todas as atribuições previstas na Lei nº. 6.617/2019, cerca de 70% surgem tal como ou semelhante ao que foi estabelecido na redação do texto do Regimento Interno elaborado anos antes.

A esse respeito é necessário destacar o artigo 14 da Lei nº. 6.617 que estabelece nas disposições finais que “No prazo de 60 (sessenta) dias, após a publicação da presente Lei, o Conselho Municipal de Educação deverá reformular seu Regimento a ser aprovado por Decreto

do Chefe do Poder Executivo Municipal” (SÃO LUÍS, 2019). No entanto, essa disposição não foi cumprida visto que o Regimento Interno que se encontra ainda em vigor data do ano de 2014. Desse modo, a Lei de criação está em função do Regimento Interno e não vice-versa.

Esse fato remonta à discussão sobre hierarquia legal, a qual dar as leis um caráter legal superior aos regimentos. Portanto, os Regimentos Internos devem surgir a partir das leis e se enquadrar ao que elas estabelecem para que haja concordância e complementaridade na legislação que orienta o CME.

Ao contrário do que se pressupõe nessa discussão sobre superioridade legal, o que se observa no CME de São Luís é a Lei de criação em função do Regimento Interno visto que mesmo após quase dois anos de aprovação desta não se encontrou registros de reformulação do Regimento de 2014. Todavia, ainda que tal reformulação não tenha acontecido, não identificamos contradições entre esses dois documentos os quais possuem redação semelhante e dão prioridades as mesmas funções como observaremos no **Gráfico 4** a ser apresentado posteriormente.

A função consultiva aparece no texto legal com características de assessoramento ao prever o posicionamento do Conselho diante de questões que lhe forem submetidas pelo Poder Executivo e/ou outras instituições, além de contribuir com as diretrizes do município e com a elaboração do PME, portanto, mantém o caráter opinativo próprio da natureza dessa função. Cabe lembrar que essa é uma das funções mais tradicionais dos Conselhos de Educação no Brasil desde suas origens, a qual costuma contribuir com a formulação das políticas de educação (BORDIGNON, 2020). Por esse motivo, é importante mencionar que na Lei de criação essa função apareceu em co-ocorrência com as funções normativas, propositivas, fiscalizadoras e mobilizadoras.

Quanto a função propositiva, ela ocorre na Lei em trechos que preveem a realização de estudos para fundamentar a proposta de medidas para a melhoria na qualidade do ensino municipal; a participação nos processos de elaboração das diretrizes e do PME, bem como o acompanhamento da execução deste. Portanto, co-ocorre com as funções consultivas, fiscalizadoras e normativas. Para Lima (2012), que divide o exercício do controle social em dimensões, a dimensão político-propositiva se aplica à tarefa dos/das conselheiros/as de apresentarem demandas que posteriormente possam ser transformadas em políticas educacionais; característica que explica a relação com atribuições normativas e fiscalizadoras.

No que tange à função mobilizadora, observa-se exatamente as mesmas atribuições previstas no Regimento Interno de 2014, com exceção do trecho de realizar mediação entre o governo e a sociedade, o qual se encontra no Regimento, mas não aparece na Lei de criação nº.

6.617/2019. Sendo assim, tendo em vista que cerca de 70% das atribuições do Regimento Interno foram também previstas na Lei de criação com redação igual ou semelhante, considera-se como um retrocesso a falta de menção à sociedade, atentando-se para seus diferentes segmentos. Por outro lado, manteve-se a previsão de realizar articulação com os Conselhos Escolares que se constituem como “[...] canais de participação importantes para mobilizar a comunidade educativa para a melhoria da escola e a melhoria da qualidade de vida do bairro” (GOHN, 2008, p. 106).

As funções propositivas e mobilizadoras, embora não tenham sido previstas no artigo 2º da Lei nº. 6.617/2019 como funções que fazem parte da natureza do CME de São Luís, surgem em algumas atribuições e, mesmo que não apareçam com muita frequência, sinalizam, ainda que carecendo de estímulos, uma tentativa de atribuir ao CME um caráter democrático e participativo, como supracitado em análise anterior.

Por fim, a função fiscalizadora mantém as atribuições que estabelecem que o CME acompanhe a execução do PME, avalie as instituições, os cursos, a política educacional do município e a qualidade do ensino do Sistema Municipal como registrado no Regimento Interno de 2014. Apresenta, também, a atribuição de zelar pelo cumprimento das disposições constitucionais, legais e normativas em matéria de educação. Não acrescenta atribuições que co-ocorrem com a função mobilizadora e, portanto, preserva as características do Regimento Interno que limita a participação da sociedade na atividade de fiscalizar. Mesmo assim, o fato de o CME funcionar como um órgão fiscalizador é indispensável para que as ações propostas para a gestão educacional do município resulte em

[...] um processo de acompanhamento permanente das ações do governo, por meio de uma postura avaliativa, o que poderá contribuir na gestão das políticas sociais educacionais, de modo a serem contempladas como prioridade pela agenda governamental, como expressão de um compromisso ético-político (LIMA, 2012, p. 44).

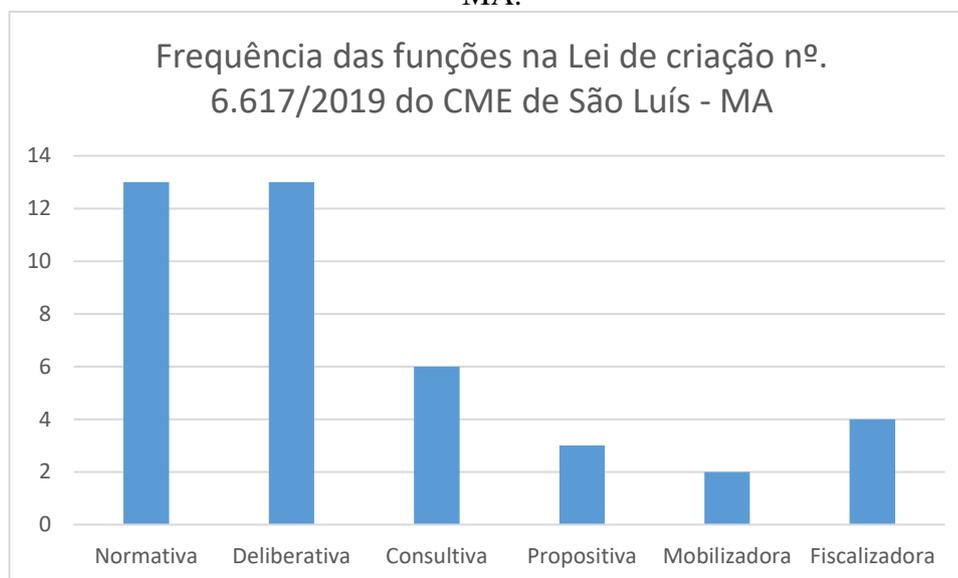
Desse modo, mais uma vez, observamos a necessidade das funções atuarem em concordância sendo por vezes resultado uma das outras. O CME, portanto, não deve apenas propor medidas para a melhoria da qualidade de ensino do município, mas, é necessário ainda acompanhar os processos de materialização dessas propostas, mobilizar a sociedade para o conhecimento do que se tem proposto e do que se tem elaborado de políticas, normas e acerca de que se tem deliberado para o funcionamento dessas políticas educacionais tendo em vista uma gestão educacional participativa e democrática.

Sendo assim, fica nítida a necessidade de dar prioridade ao exercício de todas as funções para que haja equanimidade no funcionamento do CME e não sobreposição de

atribuições. Se de um lado o foco recai muito sobre tarefas técnico-administrativas, o CME corre o risco de se tornar apenas um órgão burocrático, o qual recebe demandas técnicas e não é reconhecido pela sociedade como um colegiado de participação popular. Por outro lado, não se pode abandonar as funções técnicas visto que elas objetivam organizar o funcionamento da educação no município. Desse modo, um dos principais desafios do CME é conciliar as suas funções.

O gráfico abaixo identifica a frequência com a qual as funções, por meio das atribuições, aparecem na Lei nº. 6.617/2019 para, a partir de então, identificar se as prioridades desta correspondem com o **Gráfico 3** construído a partir do Regimento Interno de 2014 ou se apresenta novidades.

Gráfico 4 – Frequência das funções na Lei de criação nº. 6.617/2019 do CME de São Luís – MA.



Fonte: Organizado pela autora.

A análise do gráfico acima revela que, assim como no Regimento Interno de 2014, a Lei de criação nº. 6.617/2019 mantém a concentração de suas atribuições nas funções normativas e deliberativas indicando a realização frequente de atividades técnico-administrativas em sobreposição às ações de mobilização e participação, pois pouco se refere aos segmentos da sociedade que poderiam contribuir na organização e democratização do ensino em São Luís por meio do CME.

Embora não estejam previstas no artigo que estabelece a natureza do CME, como já mencionado, as funções propositivas e mobilizadoras surgem no texto legal, mas, ainda são insuficientes visto que ocorrem com pouca frequência. A Lei nº. 6.617/2019 dá prioridade para as funções que são previstas na natureza desse colegiado, as quais são: normativa, consultiva,

deliberativa e fiscalizadora com maior foco, como ilustrado acima, na natureza normativa e deliberativa.

Em síntese, foi possível evidenciar que o Regimento Interno de 2014 e a Lei de criação nº. 6.617/2019 do CME de São Luís estão em concordância ao privilegiarem as funções normativas e deliberativas com atribuições de caráter técnico-administrativo em detrimento das demais atribuições, as quais poderiam agregar mais valor participativo e mobilizador ao texto legal desses documentos.

Para acrescentar essa análise, embora não tenha sido realizada a técnica de observação participante, apresentaremos os destaques contidos nas atas das reuniões do Conselho Pleno do CME, as quais compreendem os anos de 2017 a 2019, e o questionário respondido na plataforma *Google Forms* com o objetivo de analisar a atuação dos/das conselheiros/as na gestão educacional de São Luís, além de verificar como se materializam as atribuições previstas na legislação analisada.

4.2 Enfoque e destaques na atuação dos/das conselheiros/as em Conselho Pleno: o que revelam os registros dessa prática?

Nesse tópico, com a finalidade de dar enfoque e destaques para a atuação dos/das conselheiros/as, a fim de analisar a atuação destes na gestão da educação no município de São Luís, descreveremos a estrutura e composição do CME com base no que prevê a Lei de criação nº. 6.617/2019 e nas respostas dadas pelos/as conselheiros/as para contextualizar o ambiente em que eles atuam; apresentaremos as tarefas incumbidas aos/às conselheiros/as de acordo com o Regimento Interno de 2014 e a Lei de criação nº. 6.617/2019 com o propósito de compreender como estes se organizam para o cumprimento dessas incumbências, dando ênfase ao Conselho Pleno visto que as atas a serem analisadas, do período de 2017 a 2019, se referem às plenárias deste Conselho; estruturaremos três quadros com interesse de organizarmos as informações contidas nas noventa e oito atas analisadas, destacando os tópicos registrados nelas e realizando, na análise, contrapontos com as respostas dos/das conselheiros/as contidas no questionário.

Embora tenha sido feito uso do questionário *online*, este será utilizado apenas como apoio às fundamentações das análises das atas. Isso se dá, pois, do total de quinze (100%) conselheiros/as para os/as quais o questionário foi enviado, apenas seis (40%) responderam as questões, mesmo depois de muitas tentativas realizadas com a ajuda da mediação de uma das

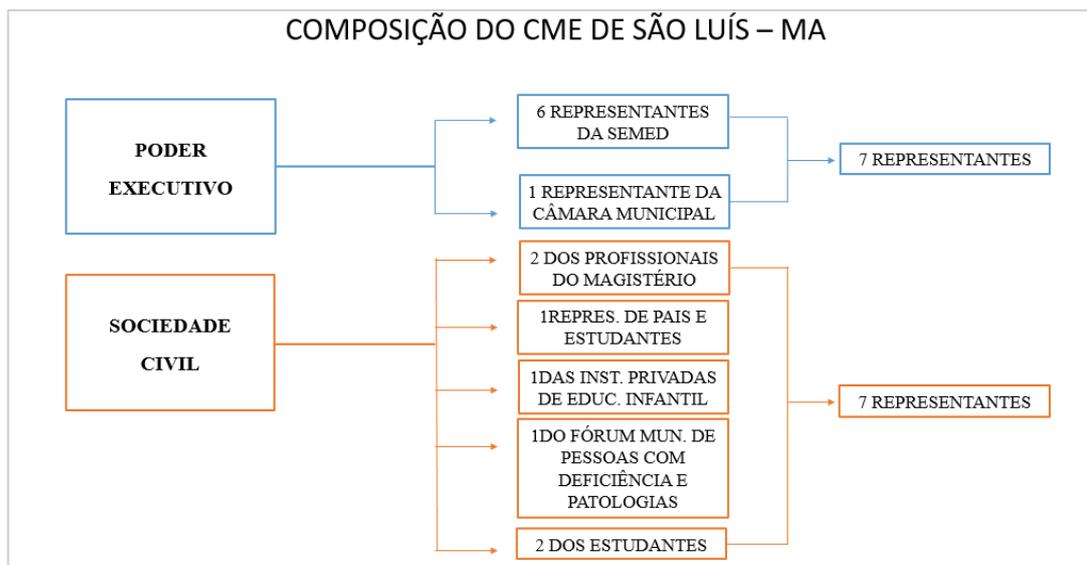
conselheiras deste colegiado. Enviamos *e-mail* para o CME e o *link* da plataforma *Google Forms* para os contatos pessoais dos/das conselheiros/as, mas, ainda assim tivemos um baixo percentual de respostas tendo em vista o número total de membros desse colegiado. Cabe mencionar, também, que dos quinze conselheiros/as para os quais o questionário foi enviado, dois são ex-conselheiros, os quais participaram da pesquisa pois atuaram no período em que se circunscreve o marco temporal desse estudo.

A baixa participação e envolvimento dos/das conselheiros/as com a pesquisa pode se dar por uma gama de fatores que, inclusive, não podem ser conhecidos e/ou identificados. Entretanto, dada a falta de justificativas da maioria e promessas adiadas de acesso ao *link* do questionário compartilhado, não se deixa de considerar a hipótese de falta de interesse em colaborar e contribuir com este estudo. No entanto, mesmo que seja uma possibilidade, compreendemos a probabilidade dessa ausência ter se dado também por outros fatores, a exemplo de questões causadas pela pandemia da Covid-19 ou o excesso de tarefas.

O CME de São Luís, conforme a Lei de criação nº. 6.617/2019, é composto por catorze membros titulares⁷ e seus respectivos suplentes, os quais devem apresentar notório saber e experiência em educação. A Lei assegura também que a composição dos membros se dará por representatividade paritária dos segmentos. Os segmentos representados são: SEMED e Câmara Municipal – representando o Poder Executivo – e profissionais do Magistério, pais de estudantes, instituições privadas de Educação Infantil, Fórum Maranhense de Entidades de Pessoas com Deficiência e Patologia e estudantes – representando a sociedade civil. A divisão dos membros por segmento se dá da seguinte forma:

Gráfico 5 – Composição do CME de São Luís - MA de acordo com a Lei nº. 6.617/2019.

⁷ Os questionários foram enviados para o total de quinze conselheiros/as, sendo dois deles ex-conselheiros/as. O CME contava, até a data do compartilhamento do questionário, com treze conselheiros/as em exercício, embora a Lei estipule catorze, pois, segundo informações repassadas por uma das conselheiras, o representante do Fórum Municipal de Pessoas com Deficiência e Patologias aguardava nomeação.



Fonte: Organizado pela autora.

A Lei nº. 6.617/2019 acrescenta que todos os/as conselheiros/as do CME devem ser nomeados pelo prefeito após serem indicados e/ou escolhidos por suas respectivas categorias. Ao discorrer sobre o percurso de nomeação destes, a Lei não menciona sobre o processo de escolha e/ou indicação dos/das conselheiros/as representantes da SEMED e dos profissionais do Magistério, refere-se apenas as demais categorias do seguinte modo:

Art. 3º

§3º O representante da Câmara Municipal será indicado pelo Presidente da Câmara Municipal de São Luís.

§4º Os representantes de Pais de Estudantes do Sistema Municipal de Ensino, das Instituições Privadas de Educação Infantil e do Fórum Maranhense de Entidades de Pessoas com Deficiência e Patologia dos Estudantes serão escolhidos pela própria categoria, mediante **critério isonômico, assegurada a ampla discussão e participação democrática de todos os envolvidos** (SÃO LUÍS, 2019, grifo nosso).

A falta de menção aos representantes da SEMED e dos profissionais do Magistério no parágrafo quarto pode eximir esses segmentos de serem escolhidos democraticamente como estabelece o texto legal. Portanto, fica subentendido que os/as conselheiros/as dessas categorias serão indicados para o exercício da função, e não escolhidos com os critérios mencionados na citação acima.

A forma como os/as conselheiros/as chegam até o cargo, seja por indicação ou eleição, revela muito sobre as prioridades do CME e o grau de autonomia que ele possui em relação ao Poder Executivo, pois, configura-se como um espaço composto por forças conflitantes que buscam o consenso entre interesses sociais e de Estado. Sendo assim, há disputa de poder em seu espaço interno visto que é composto por uma “constituição híbrida” (MACHADO PASUCH, 2013, p. 66).

Ao serem questionados sobre a autonomia do CME de São Luís em relação ao Poder Executivo, dois dos respondentes (33%) consideram que o CME não possui autonomia e, portanto, está condicionado ao Poder Executivo. Cabe comentar que essas respostas vieram dos representantes da comunidade escolar (sociedade civil) e que os representantes indicados pelo Poder Executivo que responderam o questionário (67%) consideram que sim, o CME possui autonomia. A divergência entre as informações dessas categorias revela as relações conflituosas que existem no espaço do CME.

Machado Pasuch (2013, p. 63), explica que “[...] na feitura das leis, a composição de tais espaços não se dá ao acaso; ao contrário, reflete claramente os antagonismos, as disputas sociais e políticas”. É por esse motivo que se torna essencial a materialização da garantia dos critérios de isonomia e participação democrática que envolva todas as pessoas de cada segmento como propõe a Lei, inclusive dos representantes da SEMED e dos profissionais do Magistério.

Nessa lógica, como um espaço de antagonismos, o CME de São Luís é formado por uma pluralidade de representantes de diferentes segmentos assegurando a paridade entre eles ao estipular o total de sete representantes do Poder Executivo e sete da sociedade civil. O princípio de paridade, contudo, não deve ser garantido apenas pelo quantitativo de membros no colegiado, mas, pela capacidade de todos/as os/as conselheiros/as intervirem, opinarem, decidirem e discutirem assuntos e demandas que cabem ao CME (GOHN, 2008).

A esse respeito, questionamos os/as conselheiros/as sobre a influência do nível de instrução acadêmica no grau de participação de cada um deles ao que 50% responderam que sim, existem diferenças no grau de participação dos/das conselheiros/as a depender do nível de formação que eles possuem e essas diferenças, segundo eles, se expressam em forma de insegurança diante da necessidade de defender uma consideração, em pouca participação na elaboração de documentos e em dificuldades na emissão de resoluções e pareceres.

A outra parcela (50%) considera que não existe a influência do nível de formação no grau de participação dos/das conselheiros/as. É interessante observar que dois, dos três conselheiros/as que responderam “não”, possuem Ensino Superior incompleto e atuaram no CME como representantes da comunidade escolar, ou seja, como representantes dos profissionais do Magistério ou de pais e estudantes. Em relação ao total de seis conselheiros/as que responderam o questionário, esses dois são os que possuem o menor nível de formação acadêmica visto que os demais informaram ter Ensino Superior completo. Desse modo, fica subentendido que os/as conselheiros/as que possuem o menor nível acadêmico em relação aos demais não consideram que existem diferenças no grau de suas participações.

Considerando a possibilidade da existência de diferenças nos graus de participação conforme os níveis de instrução, impõem-se ao CME o desafio de

[...] construir um modo de atuação que possibilite aos conselheiros, independentemente de seu nível de escolarização, compreender a legislação educacional, os aspectos orçamentários, os meandros de elaboração das políticas públicas para assim, poder difundi-los e debatê-los em seus espaços de representação, configurando avanços que se constituam na ruptura com o tradicional modo de gestão das coisas públicas (MACHADO PASUCH, 2013, p. 67).

Nesse sentido, o CME de São Luís tem empreendido esforços para participar de formações continuadas. No ano de 2020 a 2021, os/as conselheiros/as participaram de uma “Formação de Conselheiros Municipais de Educação” realizada pela iniciativa do Conselho Estadual de Educação do Maranhão (CEE/MA) em parceria com o Fórum Estadual dos Conselhos de Educação do Maranhão (FECEMA) e a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) com a colaboração da Secretaria de Estado da Educação do Maranhão (SEDUC/MA) para a estruturação de uma plataforma virtual que possibilitou a realização da formação à distância para diferentes municípios.

Com relação ao espaço de atuação do CME de São Luís, os/as conselheiros/as que responderam o questionário compartilhado no *Google Forms* informaram que além de dispor de espaço próprio para o seu funcionamento, o CME de São Luís também dispõe de *internet*, computadores e telefone, instrumentos que podem auxiliar no exercício de suas funções. Embora não recebam ajuda de custo, ou *jetons*, para custear possíveis despesas no exercício do cargo, os/as conselheiros/as atuam em um espaço organizado e fixo para suas reuniões e plenárias.

Quanto as suas reuniões, a Lei nº. 6.617/2019 estabelece que os/as conselheiros/as devem organizar-se em Câmaras com a seguinte divisão: Câmara da Educação Infantil e Câmara do Ensino Fundamental e o Conselho Pleno. Dependendo das matérias analisadas pelo CME, os/as conselheiros/as podem ainda serem divididos em Comissões, com duração definida previamente, para melhor tratar sobre assuntos caso tenha a necessidade de estudo ou atenção diferenciada para alguma matéria.

As Câmaras de Educação Infantil e Ensino Fundamental são formadas por conselheiros/as titulares e suplentes que substituem aqueles em caso de necessidade ou se convocados pelo Presidente do Conselho. A divisão dos membros nessas Câmaras se dá pela opção dos/das conselheiros/as e conveniência do colegiado que permite, também, a transferência destes de uma Câmara para outra se houver necessidade.

O Conselho Pleno é constituído pela totalidade dos/das conselheiros/as e se instala com a presença da maioria deles. Este Conselho se reúne para discutir matérias de diferentes ordens e lhe compete, de acordo com o Regimento Interno de 2014 no artigo 16,

Art. 16

I - decidir sobre matéria de carácter geral de educação, sobre matérias de carácter especial que lhe for submetida e, ainda, sobre assuntos de suas atribuições definidos em lei;

II - fixar as atribuições das Câmaras e Comissões;

III - decidir em última instância sobre matéria de sua competência.

Parágrafo único - As deliberações do Conselho Pleno são tomadas por maioria simples de votos, tendo o Presidente, exclusivamente, voto de desempate (SÃO LUÍS, 2014).

Sobre a atuação dos/das conselheiros/as nas Câmaras, Comissões e Conselho Pleno, é esperado que estes sejam estudiosos para posicionarem-se acerca dos temas e matérias tratados, a fim de terem condições de desempenharem suas funções. O Regimento Interno de 2014 incumbe os/as conselheiros/as de:

Art. 18

I - estudar e relatar no prazo estabelecido, as matérias que lhes forem distribuídas;

II - formular indicações ao Conselho Pleno que lhes pareçam do interesse da educação;

III - requerer votação de matéria em regime de urgência;

IV - desempenhar outras atribuições que lhes sejam pertinentes, na forma da lei (SÃO LUÍS, 2014).

Muito além dessas funções específicas a serem exercidas pelos/as conselheiros/as, Bordignon (2020), destaca que o compromisso destes deve ser o de atuarem para além dos interesses pessoais e/ou das categorias que representam, mesmo que esta categoria seja da sociedade civil visto que a função de conselheiro/a difere da delegação sindical. A esse respeito o autor destaca que:

A representação nos conselhos difere substancialmente, por seu significado e função, da delegação sindical. A propósito, é pertinente enfatizar que cabe ao conselheiro levar ao conselho o olhar desde sua origem de representação, seja do governo ou da categoria social, mas não a defesa dos interesses de sua parte. Neste sentido não será papel do conselheiro defender a parte que deu origem ao mandato, seja do governo ou da categoria social. Os interesses da parte devem ser defendidos nos fóruns próprios de cada parte, sejam entidades da sociedade civil organizada, sejam órgãos de governo, o que não impede que o conselheiro dialogue com a categoria que deu origem ao seu mandato, não só para expressar o seu olhar, como para dar a devolutiva das discussões havida (BORDIGNON, 2020, p. 248).

O compromisso dos/das conselheiros/as pode ser expresso através das prioridades dadas ao CME em suas plenárias, aos temas discutidos, às decisões tomadas, às ações organizadas e, sobretudo, à legitimidade alcançada por sua atuação diante da melhoria da qualidade da gestão educacional.

Tendo em vista as funções que os/as conselheiros/as devem exercer no CME e as formas de organização do colegiado, apresentaremos a seguir três quadros que sintetizam as pautas das reuniões do Conselho Pleno realizadas no período de 2017 a 2019. A escolha pela

análise das atas do Conselho Pleno em detrimento das Câmaras se deu pela maior facilidade de acesso a estas e pelo fato delas serem o registro de reuniões que contam com a presença de todos/as os/as conselheiros/as ou com a maioria deles. O acesso a esses documentos se deu por meio de duas visitas realizadas ao CME de São Luís onde foi permitido fazer anotações a respeito das observações realizadas a partir das atas, desde que não fosse feito nenhum outro tipo de registro como fotos e/ou xerox. No total realizou-se a leitura de noventa e oito atas, sendo trinta e três atas do ano de 2017, trinta e uma do ano de 2018 e trinta e quatro do ano de 2019.

Dado o volume de informações contidas nesses documentos, os quadros a seguir foram organizados a partir dos tópicos presentes nas atas e analisados de acordo com o critério de presença e/ou ausência de elementos que servem de indicadores para a análise do CME a partir da atuação de seus/suas conselheiros/as no Conselho Pleno (BARDIN, 1977). Desse modo, empreendeu-se esforços para apresentar os tópicos que foram discutidos durante as reuniões desse colegiado a partir dos quadros a seguir:

Quadro 4 – Tópicos das reuniões do Conselho Pleno do CME de São Luís – MA de janeiro à dezembro do ano de 2017.

DATAS	TÓPICOS DE DISCUSSÃO
05/01/2017	- Credenciamento, autorização, reconhecimento de instituições escolares; - Revisão da resolução nº. 02/2015 – CME: leitura compartilhada, ajustes, avaliação, divisão de tarefas para melhoria da redação.
12/01/2017	Manhã: - Renovação de credenciamento e reconhecimento de instituições escolares; - Análise de alteração na resolução nº. 02/2015 – CME. Tarde: - Mudança de nome, renovação de credenciamento e autorização de instituições escolares; - Estudo sobre as mudanças na resolução nº. 02/2015 - CME: distribuição de tarefas referentes a essa resolução.
26/01/2017	- Inspeção Escolar consulta o CME acerca de casos sobre a situação de alunos.
02/02/2017	- Promotoria da Justiça consulta o CME sobre a situação de duas escolas; - Análise e alteração na resolução nº. 02/2015 - CME: inspiração em contribuições de um CME de Santa Catarina.
09/02/2017	- Situação escolar de alunos do 9º ano que solicitam transferência para outro sistema de ensino: busca de respaldo na LDBEN sobre conclusão de dias letivos para cumprir a lei; - Plano de Ação do CME.
13/02/2017	- Discussão do ofício sobre calendário escolar: existência de dois calendários para casos de greves, problemas de infraestrutura, vandalismo e incêndios; - Situação de aluno; - Elaboração de documento para responder à consulta da Secretaria de Educação.
16/02/2017	- Participação de conselheiro na reunião da Promotoria de Educação com pauta sobre a cobrança indevida de mensalidades por parte de escolas comunitárias conveniadas com a SEMED; - Comparação da versão original da resolução nº. 02/2015 – CME com a minuta atualizada: participação de conselheira do CEE para contribuição no texto da resolução.
09/03/2017	- Plano de Ação do CME; - Anúncio de eventos: Fórum da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e Simpósio sobre Política e Administração Educacional em João Pessoa (Paraíba). - Solicitação de controle dos nomes e números dos diretores das Unidades de Educação Básica; - Credenciamento, renovação de credenciamento, desativação de instituições escolares;

	- Discussão para conclusão da resolução nº. 02/2015 - CME.
16/03/2017	Manhã: - Designação de dois conselheiros para constituírem comissão do FME e outros dois para representação no Fórum Permanente de Educação da UNCME; - Discussão de tópicos da resolução nº. 02/2015 - CME. Tarde: - Continuação de estudos e ajustes na resolução nº. 02/2015 - CME.
23/03/2017	- Promotoria solicita manifestação do CME sobre ofício nº. 73/17; - Plano de Ação do CME; - Formação de comissão para reformulação do Regimento Interno do CME; - Secretário de Educação municipal solicita participação de membros do CME no Núcleo Setorial responsável pela elaboração do Plano Plurianual 2018/2021.
06/04/2017	- Reconhecimento, credenciamento, autorização e alteração de nome de instituições escolares.
18/04/2017	- Credenciamento, autorização, reconhecimento e renovação de credenciamento de instituições escolares.
26/04/2017	- Acerca de prazos da Promotoria referente ao convênio do FUNDEB; - Credenciamento, autorização e reconhecimento de instituições escolares; - Convite enviado pela Câmara Municipal para audiência pública sobre assuntos pertinentes à educação.
04/05/2017	- Apresentação de projeto de resolução que estabelece normas para autorização de funcionamento das instituições públicas que oferecem Ensino Fundamental; - Credenciamento, reconhecimento de alteração de nome de instituições escolares.
18/05/2017	- Análise comparativa dos projetos de resoluções da Educação Infantil e do Ensino Fundamental; - Reconhecimento de instituições escolares.
25/05/2017	- Credenciamento, autorização e reconhecimento de instituições escolares.
08/06/2017	- Credenciamento e reconhecimento de instituições escolares; - Apresentação da Proposta Curricular e Marco Conceitual para contribuições.
22/06/2017	- Esclarecimentos sobre alguns pontos de sistematização com a presença de representante do Núcleo de Avaliação Educacional (SEMED); - Reconhecimento, credenciamento e autorização de instituições escolares.
06/07/2017	- Divisão de dois grupos de trabalho para elaboração de parecer e resoluções referentes a Sistematização de Avaliação da Rede Municipal de Ensino e do Marco Conceitual.
13/07/2017	- Reconhecimento de instituições escolares; - Alteração e revogação da resolução nº. 02/2016 pela resolução nº. 01/2017 que estabelece medidas disciplinares a serem aplicadas às instituições de ensino da Educação Infantil da rede privada que desenvolvem atividades sem o credenciamento ou renovação de credenciamento.
03/08/2017	- Sugestão da Inspeção Escolar para a resolução nº. 02/2015 - CME; - Credenciamento, autorização, reconhecimento e mudança de nome de instituições escolares.
31/08/2017	- Participação na audiência pública promovida pela Procuradoria Geral da Justiça sobre as principais dificuldades encontradas nos diagnósticos das escolas.
14/09/2017	- Reconhecimento, mudança de nome e credenciamento de instituições escolares; - Presença da coordenadora do Núcleo de Currículo da SEMED para tomar conhecimento das considerações feitas pelo CME no Marco Conceitual da Proposta Curricular da Rede Municipal de Ensino: correções ortográficas e concepções.
28/09/2017	- Participação no VII Encontro Estadual dos CMEs promovido pela UNCME, SEDUC, Governo do Estado, CEE e CME.
05/10/2017	- Situação de aluno; - Autorização de conversão de “conceito” para “notas” nos processos avaliativos; - Credenciamento e autorização de instituições escolares; - Encaminhamento de ofício sobre critérios de arredondamento de notas.
19/10/2017	- Solicitação de análise do CME sobre Plano de Cargos e Carreiras e Vencimentos do Magistério; - Discussão do projeto de Lei que dispõe sobre a regulamentação do CME; - Aprovação de recondução dos conselheiros por mais dois períodos; - Credenciamento e reconhecimento de instituições escolares.
31/10/2017	- Plenária extraordinária sobre equivalência e notas; - Reconhecimento e mudança de nome de instituições escolares.
09/11/2017	- Análise do quadro de cargos que comporá o Plano de Cargos e Carreiras e Vencimentos do Magistério; - Mudança de nome e reconhecimento das instituições escolares.

23/11/2017	- Continuidade da discussão sobre alteração no Plano de Cargos e Carreiras e Vencimentos do Magistério.
07/12/2017	- Convite do Conselho Estadual do Trabalho para participar do Seminário de dez anos da Lei estadual nº. 8.566/2007 de combate ao trabalho escravo; - Reconhecimento, credenciamento e autorização de instituições escolares; - Continuidade da análise da redação do Plano de Cargos e Carreiras e Vencimentos do Magistério.
13/12/2017	- Apresentação da minuta da resolução que estabelece normas para a oferta da Educação Básica no SME.

Fonte: Organizado pela autora.

As atas das reuniões do Conselho Pleno de 2017 revelaram que um tópico muito frequente na atividade do CME se refere ao credenciamento, autorização, reconhecimento e/ou mudança de nome das instituições escolares. Observou-se a presença de discussões de processos específicos sobre esse assunto em 60% das reuniões. Além dos processos diretos de instituições de ensino, o CME também se debruçou em leituras e estudos da Resolução nº. 02/2015-CME para avaliar e realizar ajustes necessários com o objetivo de melhorar a redação do texto normativo.

O documento em pauta, a Resolução nº. 02/2015-CME, estabelecia as normas para o credenciamento, renovação de credenciamento, autorização de funcionamento, reconhecimento, renovação de reconhecimento e desativação de instituições de ensino. Portanto, mesmo quando não esteve tratando diretamente dos processos das escolas, o CME manteve a discussão sobre as regras para o funcionamento e organização do ensino da Rede Pública Municipal e das Escolas privadas de Educação Infantil. Desse modo, no total, cerca de 87% das reuniões versaram em torno dessa temática.

Ainda com relação a busca de ajustes a essa Resolução, observou-se que o CME de São Luís buscou inspirações em um CME do Estado de Santa Catarina a fim de identificar possíveis contribuições para os ajustes a serem realizados na organização educacional do município. Uma conselheira do CEE do Maranhão e a Inspeção Escolar da SEMED também foram consultadas para contribuírem com as atualizações do texto normativo desse documento.

No que se refere a atuação da Inspeção Escolar junto ao CME, observa-se que esse setor esteve diretamente relacionado ao colegiado no atendimento aos processos abertos pelas instituições de ensino, o que nos remete ao parágrafo único do artigo primeiro do Regimento Interno de 2014 que determina que “O acompanhamento [até então tida como função desse CME] será feito em **comum acordo com a Inspeção Escolar**” (SÃO LUÍS, 2014, p. 10).

Apesar das contribuições compartilhadas com o CME e dos debates, a atualização da Resolução nº. 02/2015 não foi concluída em 2017, o que ocorreu apenas no ano seguinte, conforme consta na ata do dia vinte e sete de abril de 2018, como será possível observar no

quadro sobre os tópicos das reuniões do Conselho Pleno de 2018 (Quadro 5). Sendo assim, foram necessários aproximadamente um ano e três meses para concluir essa demanda.

A função normativa do CME, para além da organização das instituições do ensino, também apareceu nas atas por meio da ação do CME de consultar a LDBEN nº. 9.394/96, ou seja, a legislação nacional, para deliberar a respeito da situação de um aluno quanto a sua transferência para outro sistema de ensino e cumprimento de dias letivos. Essa ação se deu em busca de respaldo para cumprir a Lei. Aqui cabe retomar o que Cury (2006) caracteriza como uma das principais atribuições da função normativa, que é não ultrapassar o que constitucionalmente está em lei visto que os/as conselheiros/as não são legisladores e, portanto, não podem ir além do que essas leis delimitam.

Cabe, ainda, dar destaque a tentativa do CME de reformular o Regimento Interno por meio de criação de comissão para tal. No entanto, não se encontra registros de continuidade dessa ação nas demais reuniões e nem nas atas dos anos de 2018 e 2019 como é possível verificar nos **Quadros 5 e 6**. Essa tentativa se deu um pouco mais de dois anos antes da aprovação da Lei de criação nº. 6.617/2019 que estabelece o prazo de sessenta dias para a reformulação do Regimento Interno após a aprovação dessa Lei, o que não ocorreu até o momento.

O CME de São Luís também atuou como órgão propositivo como fica explícito em sua atuação diante do processo de construção do Marco Conceitual da Proposta Curricular da SEMED ao ser consultado por essa secretaria. Mais uma vez o caráter opinativo da função consultiva, como descreve Bordigon (2020), é evidenciado ao representar uma opinião emitida depois de uma solicitação realizada por meio de consulta. Sendo assim, o fato de a função propositiva ter sido o resultado da função consultiva demonstra a interação e inter-relação que ocorre entre as funções.

A função fiscalizadora, por vezes, apareceu com nuances e direções distintas da que se entende como função fiscalizadora exercida pelo CME e deixa implícita a ação fiscalizadora de outro órgão sobre o CME para que este se atente para a necessidade de fiscalizar instituições de ensino. A exemplo, podemos mencionar o tópico em que a Promotoria da Justiça consultou o colegiado sobre a situação de duas escolas ou até mesmo sobre cobranças indevidas de mensalidades por parte de escolas comunitárias conveniadas à SEMED.

A função fiscalizadora como iniciativa do CME aparece, por sua vez, com a Resolução nº. 01/2017 que alterou e revogou a Resolução nº. 02/2016 ao estabelecer medidas disciplinares a serem aplicadas às instituições de ensino da Educação Infantil da rede privada

que desenvolvem atividades sem o credenciamento ou renovação de credenciamento, portanto, prevê a aplicação de sanções.

Por fim, cabe ressaltar a articulação do CME com entidades como a UNCME e o FME que corroboram para a mobilização em prol do fortalecimento dos espaços de participação e representação social. Dois conselheiros representam o CME de São Luís na UNCME e outros dois representam este colegiado no FME, desse modo é garantido o intercâmbio entre diferentes instituições como estabelece a Lei de criação nº. 6.6617/2019.

Para dar prosseguimento a análise das atas, segue o quadro com os tópicos das reuniões realizadas no ano de 2018:

Quadro 5 – Tópicos das reuniões do Conselho Pleno do CME de São Luís – MA de janeiro à dezembro do ano de 2018.

DATAS	TÓPICOS DE DISCUSSÃO
11/01/2018	- Convite para reunião do Conselho Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas (CEPD) com pauta de “Adoção e Fortalecimento de Ações e Serviços”; - Relação de cursos mais solicitados da Escola de Governo do Estado do MA para os/as conselheiros/as que tiverem interesse; - Reconhecimento de instituições escolares.
15/02/2018	- Credenciamento e autorização de instituições escolares; - Posse de quatro conselheiros/as (titulares e suplentes) para o período de janeiro de 2018 à março de 2022.
22/02/2018	- Retorno da Inspeção Escolar sobre a situação de uma escola; - Elaboração do Plano de Ação do CME para 2018: Gestão Democrática e Participativa.
08/03/2018	- Reconhecimento e mudança de nome de instituições escolares; - Sindicato/Sineducação solicita do CME um parecer técnico sobre a carga horária dos/das professores/as do magistério: criação de Comissão para elaboração do parecer; - Leitura de contribuições para o Plano de Ação.
22/03/2018	- Reconhecimento, renovação de credenciamento e autorização de instituições escolares; - Situação de aluno; - Continuidade na elaboração do Plano de Ação.
05/04/2018	- Renovação de credenciamento, autorização e renovação de reconhecimento de instituições escolares; - Revisão de alterações na resolução que estabelece sobre normas para a oferta da Educação Básica no SME; - Deliberação sobre número de alunos/as por sala na Educação Infantil (Pré-escola): 20 alunos/as (2 conselheiros/as a favor); 25 alunos/as (3 conselheiros/as a favor); 1 abstenção (alegando a necessidade de considerar a presença de alunos/as com deficiência nas turmas); presença de uma ouvinte (ex-conselheira).
10/04/2018	- Conclusão de alteração na resolução que estabelece sobre as normas para a oferta da Educação Básica no SME.
19/04/2018	- Renovação de reconhecimento de instituição escolar; - Revisão e formatação ortográfica da resolução que estabelece normas para a Educação Básica no SME.
27/04/2018	- Reconhecimento de instituição escolar; - Escola solicita visita da Inspeção Escolar por conta de indeferimento de autorização de funcionamento; - Elaboração de modelo de declaração sobre o funcionamento das instituições para serem reconhecidas e autorizadas; - Aprovação da resolução que estabelece normas para a Educação Básica no SME.
10/05/2018	- Credenciamento, autorização, mudança de nome, renovação de credenciamento e reconhecimento de instituições escolares;

	- Aprovação de resolução sobre a organização e funcionamento de instituições que oferecem Ensino Fundamental.
17/05/2018	- Credenciamento, autorização, reconhecimento e mudança de nome de instituições escolares; - Aprovação da Proposta Curricular Marco Conceitual da Rede Municipal de Ensino de São Luís.
07/06/2018	- Credenciamento, autorização e reconhecimento de instituições escolares; - Aprovação de resolução que estabelece normas e prazos a serem adotados para a tramitação de processos da rede pública e privada.
14/06/2018	- Reconhecimento de instituições escolares; - Leitura de documento enviado pela presidente do Fórum das Escolas comunitárias e filantrópicas de São Luís: aprovação de declaração para escolas em processo de reconhecimento para que estas deem andamento nos processos de acesso aos recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e FUNDEB; - Necessidade de notificar uma escola sobre a construção de banheiros.
21/06/2018	- Reconhecimento, credenciamento e mudança de nome de instituições escolares; - Correção do Parecer Marco Conceitual; - Criação de comissão para elaboração de Parecer técnico sobre a carga-horária dos profissionais do magistério.
05/07/2018	- Reconhecimento, autorização e credenciamento de instituições escolares; - Conversão de processos em diligências; - Continuação de correção no Parecer do Marco Conceitual.
12/07/2018	- Autorização e reconhecimento de instituições escolares; - Conversão de processos em diligências.
02/08/2018	- Reconhecimento, credenciamento e autorização de instituições escolares; - Discussão sobre a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de manter a validade das normas que estipulam 4 e 6 anos de idade para ingresso na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, respectivamente: aguardar pronunciamento do CNE.
23/08/2018	- Autorização, credenciamento, reconhecimento e mudança de endereço de instituições escolares; - Formação continuada para conselheiros/as e assessores/as técnicos do CME com o objetivo de dirimir dúvidas sobre a resolução que estabelece normas para a oferta da Educação Básica no SME.
30/08/2018	- Reconhecimento, credenciamento e autorização de instituições escolares.
06/09/2018	- Reconhecimento, autorização, credenciamento e mudança de nome de instituições escolares.
13/09/2018	- Reconhecimento, mudança de nome e autorização de instituições escolares; - Câmara da Educação Infantil: apresentação de minuta da resolução sobre a Educação Infantil.
20/09/2018	- Autorização, reconhecimento e credenciamento de instituições escolares; - Relatos de conselheira representante do CME no FME para articulação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) no MA representando a UNCME: processo de construção do Documento Curricular do Território Maranhense; - Esclarecimentos sobre os processos de participação do CME no FME e UNCME; solicitação de apresentação em <i>Power Point</i> sobre as ações que o CME desenvolve e que esclareça sobre o papel que o CME exerce como órgão consultivo, deliberativo, propositivo, normativo, mobilizador de políticas e fiscalizador; - Aprovação da resolução da Educação Infantil.
27/09/2018	- Credenciamento e autorização de instituições escolares; - Participação na reunião com o Ministério Público e representantes da SEDUC e SEMED com a pauta sobre a aplicação da Lei sobre a universalização das bibliotecas escolares.
04/10/2018	- Reconhecimento, credenciamento, autorização e mudança de nome; - Indicação de conselheiros/as titulares e suplentes para comporem o Conselho do FUNDEB.
11/10/2018	- Reconhecimento, credenciamento e autorização de instituições escolares; - Leitura de parecer do CNE sobre idade-corte.
25/10/2018	- Mudança de nome, credenciamento, autorização e reconhecimento de instituições escolares; - Convite feito pelo Sindicato de Ensino no Estado do MA: V Seminário de Líderes Educacionais do Programa Escola de Gestores; - Leitura de parecer do CEE do Ceará que revisou e alterou as resoluções da Educação Infantil e do Ensino Fundamental a partir da decisão do STF sobre a idade-corte e parecer do CNE.
01/11/2018	- Credenciamento, autorização, reconhecimento e mudança de nome de instituições escolares; - Aprovação da resolução que estabelece normas para a regularização da vida escolar dos estudantes matriculados no SME.
08/11/2018	- Reconhecimento, autorização, mudança de nome e credenciamento de instituições escolares; - Convite para Seminário do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional;

	- Solicitação do secretário de educação para a mobilização dos órgãos municipais para a Campanha Natal Feliz e Natal partilhado de 2018.
14/11/2018	- Reconhecimento, autorização e credenciamento de instituições escolares.
06/12/2018	- Reconhecimento, credenciamento e autorização de instituições escolares; - Estudo e discussão sobre proposta pedagógica para instituições da rede particular.
13/12/2018	- Credenciamento, reconhecimento, autorização e mudança de nome de instituições escolares.

Fonte: Organizado pela autora.

Um importante tópico a ser destacado sobre as reuniões do CME refere-se aos convites constantes que o colegiado recebeu para participar da discussão de diferentes temáticas junto a outros órgãos como o Conselho Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas (CEPD) com a pauta de “Adoção e Fortalecimento de Ações e Serviços”; participação na reunião com o Ministério Público e representantes da SEDUC e SEMED com a pauta acerca da aplicação da Lei sobre a universalização das bibliotecas escolares; convite para o V Seminário de Líderes Educacionais do Programa Escola de Gestores feito pelo Sindicato de Ensino no Estado do MA e para o seminário realizado pelo Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.

A presença do CME nessas discussões que versam sobre diferentes pautas que, em alguma medida, contribuem para a qualidade da educação no município demonstra indícios da participação na formulação de contribuições para as políticas educacionais. A esse respeito, ao serem questionados sobre as atividades que o CME desenvolve para contribuir com a definição, implementação e avaliação das políticas educacionais do município, os/as conselheiros/as citaram atividades como: acompanhamento das ações desenvolvidas pela SEMED, seminários com técnicos da SEMED e gestores escolares, participação em reuniões avaliativas e de acompanhamento, elaboração de normatizações a nível municipal de educação em articulação com o CNE e CEE, estudos em grupo por meio da formação de comissões e rodas de diálogos com as instâncias ligadas à educação do município (SEMED, Sindicato, Promotoria, entre outros).

Os/as conselheiros/as informaram também que o Conselho realiza atividade de acompanhamento e avaliação do PME por meio de acento no FME com a representação de uma conselheira e de participação em reuniões, seminários e conferências municipais de educação promovidas pelo FME. Sobre essa articulação, Oliveira (2014) concluiu em sua pesquisa, a partir dos CMEs do Estado de São Paulo, que o CME possui um papel importante na elaboração, implementação, acompanhamento e avaliação do PME, embora não tenha atuação central, visto que exerce função agregadora de diferentes representantes, além do papel atuante no município.

A ata da reunião do dia vinte de setembro de 2018 mencionou uma espécie de relatório feito pela conselheira que representa o CME no FME. A conselheira deu relatos sobre a participação no processo de articulação da BNCC no MA na construção do Documento

Curricular do Território Maranhense. Subtende-se que a conselheira apresentou a necessidade de esclarecer os membros do FME sobre as funções que o CME exerce visto que solicitou a elaboração de um *Power Point* que contivesse informações sobre as ações que o colegiado desenvolve.

Na ata do dia mencionado acima, chama a atenção o fato do CME ser concebido como órgão consultivo, deliberativo, propositivo, normativo, mobilizador de políticas e fiscalizador. Além de se referir a funções que a legislação do CME de São Luís não prevê como atribuições desse colegiado, como as funções propositivas e mobilizadoras, o registro da ata especifica e restringe o que seria essa ação mobilizadora a apenas “mobilização de políticas”, não necessariamente de diferentes segmentos da sociedade.

A concepção de função mobilizadora de políticas restringe a natureza participativa da mobilização já que, conforme Oliveira (2014, p. 115), essa atribuição

[...] estimula a participação da sociedade no acompanhamento e controle da oferta dos serviços educacionais, tornando o Conselho responsável pela articulação, funcionando como instância aglutinadora dos esforços e das ações do Estado, da família e da sociedade, no entendimento de que a educação só atingirá o patamar de qualidade desejado se compartilhada por todos, oportunizando a prática e a relação com outros colegiados (OLIVEIRA, 2014, p. 115).

Desse modo, a mobilização deve valorizar precipuamente a participação da sociedade para estimulá-la e capacitá-la a acompanhar e fiscalizar as políticas educacionais. O CME, portanto, atua como principal mediador e articulador entre a sociedade, o Estado e as políticas.

Sobre a representação do CME em outros órgãos de controle social, cabe também destaque a indicação de conselheiros/as titulares e suplentes para comporem o Conselho do FUNDEB. A articulação com esse Conselho estimula a atribuição fiscal do CME no que se refere a aplicação dos recursos destinados à educação bem como o controle, regularização e prestação de contas de instituições que dependem desses recursos.

A ata que registra sobre a elaboração do Plano de Ação para o ano de 2018 faz menção ao princípio de gestão democrática participativa para acompanhar as ações do colegiado no referido ano. No que se refere à documentação do CME até aqui analisada, essa foi a primeira vez que se encontrou menção a esse princípio considerando a legislação e os registros das atas. A gestão democrática é um princípio constitucional garantido pela CF/1980 e a LDBEN (Lei nº. 9.394/96) que remete à “[...] transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência” (CURY, 2002b, p. 173), portanto, ao considerá-lo o CME se compromete em construir ações que atendam a essas características.

Quanto a competência na atuação dos membros que compõem o CME, identificou-se registros de estímulo à formação dos/das conselheiros/as, os quais foram notificados da relação de cursos mais solicitados da Escola de Governo do Estado do MA, para quem tivesse interesse, e a organização de uma formação continuada para conselheiros/as e assessores/as técnicos do CME com o objetivo de dirimir dúvidas sobre a resolução que estabelece normas para a oferta da Educação Básica no SME.

Gohn (2008), é enfática ao destacar a necessidade dos/das conselheiros/as se aperfeiçoarem. A autora afirma que se deve considerar pré-requisitos mínimos para que alguém se torne conselheiro/a, este deve compreender o espaço em que atua e ter postura ética. Para tanto

[...] devem-se oferecer cursos de formação ético-políticos e não só técnicos; deve-se ter uma forma de acompanhar as ações dos conselhos e de se revogar e destituir qualquer membro que não cumpra com suas funções durante seus mandatos, sejam eles pertencentes à sociedade civil ou ao poder estatal. Portanto, o exercício dos conselhos deve ser passível de fiscalização e avaliação (GOHN, 2008, p. 112).

A necessidade de formação se dá frente aos desafios e dificuldades que surgem no exercício da função, seja de caráter técnico e/ou político. Ao serem questionados sobre sua atuação e como a avaliam em uma escala de 1 a 3 (onde 1 é insuficiente, 2 é regular e 3 é ótimo), cinquenta por cento (50%) dos/das conselheiros/as do CME de São Luís consideram sua atuação regular e a outra metade (50%) avaliam sua atuação como ótima.

Quanto aos principais desafios enfrentados no exercício do cargo, os/as conselheiros/as mencionaram situações como a falta de tempo em conciliar todas as atividades somadas às demandas do CME; dificuldades de articulação com a categoria que representa, no caso do representante de pais e estudantes, que alega falta de organização dos representados para dar *feedbacks* das demandas e informações; desafio de mobilizar a participação da sociedade civil; dificuldades na regularização das escolas públicas e privadas; e, a sobrecarga de processos para acompanhar, diligenciar e transformar em Parecer e/ou Resolução a serem submetidos à aprovação do Conselho Pleno, o que pode gerar lentidão até que se chegue na conclusão das demandas.

Dois dos/das conselheiros/as que responderam o questionário citaram dificuldades nos processos de regularização das instituições de ensino. Pelo que se constatou na análise das atas essa é uma das atividades mais frequentes do CME. No que se refere ao ano de 2018, noventa e três por cento (93%) das reuniões do Conselho Pleno trataram de reconhecimento, autorização, credenciamento e mudança de nome de escolas. Em relação ao ano de 2017, verificou-se um aumento da frequência desse tópico nas reuniões, o que faz com que o CME

de São Luís concentre seus esforços mais nas atividades técnicas que nas mobilizações de caráter político e participativo.

Apenas uma ata trouxe registros da necessidade de se alcançar um consenso entre os membros do colegiado por meio de votação. A deliberação foi acerca do número de alunos/as por sala na pré-escola da Educação Infantil, onde dois/duas conselheiros/as foram a favor de serem vinte alunos/as por turma; três a favor de vinte cinco alunos/as por turma; e uma abstenção alegando a necessidade de se considerar a presença de alunos/as com deficiência.

As deliberações dessa natureza costumam revelar as intencionalidades que estão por detrás das definições da quantidade de membros e do perfil dos/das conselheiros/as que compõem o CME. Todavia, se trata de atividades que aparecem com pouquíssima frequência nos registros do CME, tendo, até o momento, aparecido uma única vez.

A fim de dar continuidade à análise dessa documentação, segue o quadro com os registros das atas do ano de 2019:

Quadro 6 – Tópicos das reuniões do Conselho Pleno do CME de São Luís – MA de janeiro à dezembro do ano de 2019.

DATAS	TÓPICOS DE DISCUSSÃO
10/01/2019	- Credenciamento, autorização, reconhecimento e mudança de nome de instituições escolares; - Estudo do Regimento escolar da Rede Municipal.
17/01/2019	- Reconhecimento, credenciamento e autorização de instituições escolares; - Continuação dos estudos do Regimento escolar da Rede Municipal.
22/01/2019	- Aprovação de Parecer que unifica os calendários 1 e 2 da Rede Municipal; - Situação de aluno.
24/01/2019	- Reconhecimento, autorização, credenciamento e mudança de nomes de instituições escolares; - Aprovação de Parecer sobre situação de alunos/as; - Solicitação do secretário de educação para regularização de escolas que não se encaixam em calendário escolar por conta de reformas; - Criação de comissão para estudos sobre atualização da resolução que estabelece normas para a Educação Especial na Educação Básica do SME.
07/02/2019	- Reconhecimento, autorização, credenciamento e mudança de nome de instituições escolares; - Calendário diferenciado (relação de escolas que utilizarão).
14/02/2019	- Reconhecimento, autorização, credenciamento e mudança de nome de instituições escolares; - Continuidade do estudo do Regimento escolar da Rede Municipal.
21/02/2019	- Ofício do Sineducação solicitando documentação sobre as deliberações do CME aprovadas na reunião do dia 22/01/2019; sobre Resolução ou Parecer acerca da unificação de calendários e documento da SEMED com proposta para escolas muito atrasadas; - Reconhecimento, autorização, credenciamento e mudança de nome de instituições escolares; - Presença de professora coordenadora da Formação de coordenadores pedagógicos da SEMED para receber orientações e contribuições referentes ao Regimento Escolar da Rede Municipal.
28/02/2019	- Reconhecimento, autorização, credenciamento e mudança de nome de instituições escolares; - Presença novamente de professora coordenadora da Formação de coordenadores pedagógicos da SEMED.
14/03/2019	- Convite feito pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente para participação em Seminário de Monitoramento do Plano Municipal Decenal de Atendimento Socioeducativo em Meio Aberto; - Atualização do Plano de Ação.
21/03/2019	- Reconhecimento, autorização, credenciamento e mudança de nome de instituições escolares; - Ofício encaminhado pela 2ª Promotoria de Justiça na Defesa da Educação sobre a situação de funcionamento de uma escola.

28/03/2019	- Reconhecimento, autorização, credenciamento e mudança de nome de instituições escolares; - Criação de comissão para atualização da lei do SME.
11/04/2019	- Reunião sobre convênio da SEMED com escola (solicitada pela Promotoria Especialista na Defesa da Educação); - Reconhecimento, autorização, credenciamento e mudança de nome de instituições escolares; - Continuação dos estudos e análise do Regimento escolar da Rede Municipal.
25/04/2019	- Convite do Ministério Público para participação na audiência com representantes da Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes, SEDUC, SEMED e escolas com a pauta sobre discussão da Minuta do Termo de Compromisso e Ajustamento de Conduta, recadastramento de escolas para obtenção de cartão meia passagem referente à 2019; - Reconhecimento, autorização, credenciamento e mudança de nome de instituições escolares; - Continuação da análise do Regimento escolar da Rede Municipal.
09/05/2019	- Reconhecimento, autorização, credenciamento e mudança de nome de instituições escolares; - Continuação da leitura e análise do Regimento escolar da Rede Municipal.
23/05/2019	- Leitura e análise da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência nº. 13.146/2015).
13/06/2019	- Ofício da Promotoria de Justiça na Defesa da Educação solicitando com urgência o cronograma de reuniões agendadas para 2019 a fim de participar de uma dessas reuniões para contribuir com os órgãos de controle social; - Reconhecimento, autorização, credenciamento e mudança de nome de instituições escolares; - Análise do sumário do Projeto Político Pedagógico (PPP) do Ensino Fundamental da Rede pública e o sumário do Regimento escolar para instituições privadas de ensino.
27/06/2019	- Reconhecimento, autorização, credenciamento e mudança de nome de instituições escolares; - Projeto sobre evento para Formação de gestores e secretários das instituições públicas para regularização de escolas.
11/07/2019	- Reconhecimento, autorização, credenciamento e mudança de nome de instituições escolares; - Análise do Regimento escolar da Rede Municipal: foram atendidas as proposições realizadas pelo CME.
24/07/2019	- Reconhecimento, autorização, credenciamento e mudança de nome de instituições escolares; - Leitura e análise da reformulação da resolução normativa que estabelece normas para a regularização da vida escolar dos estudantes; - Destaque para presença de promotora.
08/08/2019	- Reconhecimento, autorização, credenciamento e mudança de nome de instituições escolares; - Estudo e discussão sobre a preparação do material necessário para Formação de gestores e secretários das escolas públicas da Rede Municipal.
13/08/2019	- Reconhecimento, autorização, credenciamento e mudança de nome de instituições escolares; - Continuidade dos estudos sobre a resolução nº. 06/2018 – CME.
22/08/2019	- Formação para gestores e secretários escolares da Educação Infantil e do Ensino Fundamental da Rede Municipal com a finalidade de esclarecer sobre o processo de regularização das escolas (Boa avaliação da Formação por parte dos gestores).
05/09/2019	- Reconhecimento, autorização, credenciamento e mudança de nome de instituições escolares; - Ofício encaminhado pelo secretário de educação que encaminha primeira versão do documento de reformulação da Proposta Curricular do Ensino Fundamental para avaliação e aprovação; - Leitura e análise do Documento Curricular dos Anos Iniciais.
12/09/2019	- Reconhecimento, autorização, credenciamento e mudança de nome de instituições escolares; - Continuação dos estudos da Proposta Curricular do Ensino Fundamental dos Anos Iniciais.
19/09/2019	- Reconhecimento, autorização, credenciamento e mudança de nome de instituições escolares; - Continuação dos estudos da Proposta Curricular.
03/10/2019	- Reconhecimento, autorização, credenciamento e mudança de nome de instituições escolares; - Continuação dos estudos da Proposta Curricular.
10/10/2019	- Participação no Encontro Estadual da UNCME: Os CMEs no Controle Social da Educação Municipal.
24/10/2019	- Reconhecimento, autorização, credenciamento e mudança de nome de instituições escolares; - Estudo da lei que dispõe sobre o SME.
14/11/2019	- Convite do Procurador Geral da Justiça para o I Encontro dos Conselhos do FUNDEB do MA; - Comunicado: Universidade de Brasília abre inscrições para cursos; - Convite do Ministério Público para Seminário de Capacitação; - Reconhecimento, autorização, credenciamento e mudança de nome de instituições escolares.
21/11/2019	- Reconhecimento, autorização, credenciamento e mudança de nome de instituições escolares;

	- Situação de aluno/a; - Comissão para reformulação da resolução sobre situação de aluno.
28/11/2019	- Participação no IV Seminário da Rede de Educação Integral.
05/12/2019	- Ofício: Sindeducação solicita reunião para discussão sobre a Proposta Curricular da Rede Municipal; - Reconhecimento, autorização, credenciamento e mudança de nome de instituições escolares.
12/12/2019	- Reconhecimento, autorização, credenciamento e mudança de nome de instituições escolares; - Continuação dos estudos da Proposta Curricular.
19/12/2019	- Reconhecimento, autorização, credenciamento e mudança de nome de instituições escolares; - Continuação dos estudos da Proposta Curricular.

Fonte: Organizado pela autora.

Na elaboração de pareceres e resoluções do CME, observou-se em alguns momentos a busca de respaldo na legislação nacional ou na experiência de outros órgãos e instituições de diferentes Estados. Dessa vez, buscou-se respaldo por meio de leitura e análise da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência nº. 13.146/2015) algumas reuniões após a criação de comissão para estudos sobre atualização da resolução que estabelece normas para a Educação Especial na Educação Básica de São Luís.

A destinação de tempo para o estudo da legislação, mesmo que com pouca frequência, pode ser considerado um mecanismo formativo visto que os/as conselheiros/as se informam e atualizam-se acerca dos pressupostos para a organização da educação e não perdem de vista sua competência de interpretar a legislação para a elaboração de normas complementares, como um intelectual da educação escolar (CURY, 2006; OLIVEIRA, 2014).

Novamente, observamos a atuação da Promotoria junto ao CME sobre a fiscalização da situação de funcionamento de uma escola e solicitando urgência no compartilhamento do cronograma de reuniões agendadas para 2019 a fim de participar de uma dessas reuniões com o objetivo de contribuir com os órgãos de controle social. Nota-se, portanto, uma preocupação com a garantia do funcionamento do CME enquanto órgão de controle social e o funcionamento das dimensões de caráter técnico-fiscalizadora, político-propositiva e ético-avaliativa (LIMA, 2012). Sobre essa temática, os/as conselheiros participaram de um Encontro Estadual da UNCME que discutiu o papel dos CMEs no controle social da Educação Municipal.

Ademais, as atas trazem registros da tentativa do CME de “atualizar” a lei do SME de São Luís. Todavia, São Luís não possui SME institucionalizado visto que não existe uma lei que o tenha criado, portanto, não se trata de uma atualização da lei do SME e sim de sua criação. A ata não menciona o número da lei que estaria sendo “atualizada” para que pudéssemos compreender qual ato normativo os/as conselheiros/as estão considerando como lei do SME.

Esse fato nos remonta novamente a discussão trazida por Bordignon (2020), a respeito da institucionalização do SME que, conforme o artigo 8 da LDBEN (Lei nº. 9.394/96),

deve se efetivar por meio de lei municipal própria. Para esse autor, “A regulamentação do sistema municipal de ensino se insere no processo da gestão democrática da educação” (BORDIGNON, 2020, p. 233).

O CME de São Luís, conforme registram as atas, atuou frequentemente por meio da função propositiva ao ser consultado pela SEMED para avaliar e aprovar a primeira versão do documento de reformulação da Proposta Curricular do Ensino Fundamental. Desse modo, exerceu também o papel de assessoramento ao sugerir e subsidiar decisões voltadas para as políticas e diretrizes educacionais do município (BORDIGNON, 2020).

É importante perceber a atuação do CME intercalando atribuições de diferentes naturezas, como consultiva e propositiva, além da normativa e deliberativa. No que se refere a função mobilizadora, foi possível identificar a organização de um evento para a formação de gestores/as e secretários/as das instituições públicas. Para tanto, foram registradas atividades de criação de um projeto para o planejamento da formação, atividades de estudo, discussão e preparação do material formativo.

Essa formação teve como público-alvo os/as gestores/as e secretários/as escolares da Educação Infantil e do Ensino Fundamental da Rede Pública Municipal com o objetivo principal de esclarecer sobre o processo de regularização das escolas. Novamente, nota-se a preocupação do CME em atuar na regularização das instituições de ensino, dessa vez por meio dos esforços em esclarecer os gestores/as e secretários/as das escolas sobre o processo de reconhecimento das escolas públicas municipais.

Sendo assim, ainda que se configure como uma atividade mobilizadora por envolver atores da comunidade escolar e aglutinar os esforços desses diferentes sujeitos, não deixa de concentrar as ações em torno das atribuições normativas e deliberativas no que se refere ao caráter técnico-burocrático que envolve as etapas de regularização das instituições de ensino. Cabe mencionar que, até então, os processos de reconhecimento, autorização e credenciamento de escolas estava voltado apenas para as instituições privadas, em sua maioria escolas comunitárias. Portanto, é a primeira vez nas atas que aparecem registros dessa ação voltada para as instituições públicas de ensino.

Um dos conselheiros informou que as atividades do CME, quanto a regularização das escolas, se voltam majoritariamente para as escolas comunitárias, pois “[...] são elas que atendem grande maioria das crianças da Creche e Educação Infantil e muitas não oferecem condições para o atendimento” (Ex-conselheiro/a representante da Sociedade civil).

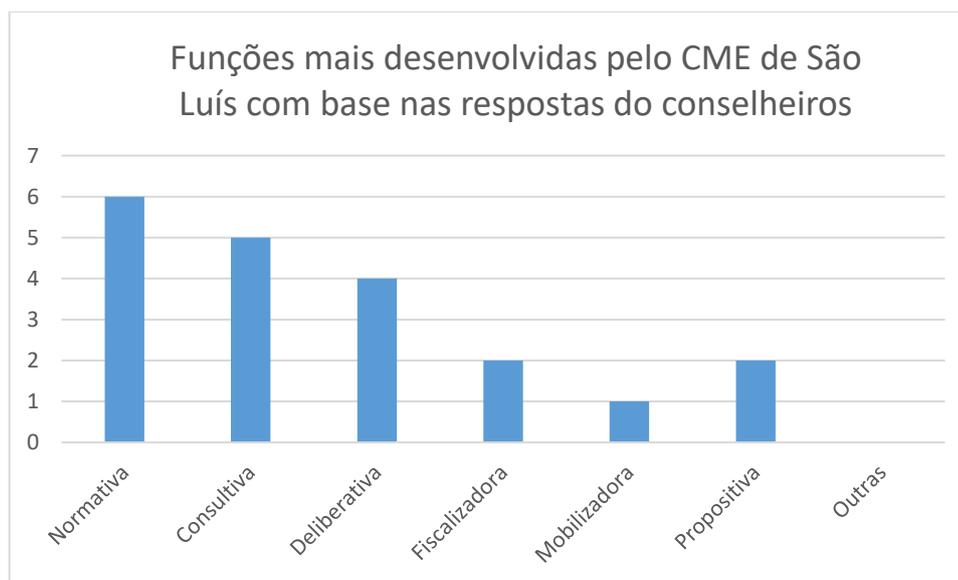
No ano de 2019 verificou-se que cerca de oitenta e dois por cento (82%) das reuniões trataram dos processos sobre reconhecimento, autorização, credenciamento e mudança

de nome de instituições escolares. Portanto, essa é uma demanda frequentemente presente no exercício dos/das conselheiros/as – não apenas nesse ano como também nos anos de 2017 e 2018 como foi possível visualizar anteriormente – visto que cabe a esses analisar e elaborar pareceres acerca do posicionamento do CME frente às solicitações das instituições de ensino.

Os/as conselheiros/as do CME de São Luís foram questionados, por meio do questionário no *Google Forms*, sobre as funções que o colegiado mais desenvolve, podendo marcar mais de uma função dentre as opções, as quais se referiam às funções normativa, consultiva, deliberativa, fiscalizadora, mobilizadora, propositiva e outras caso identificassem uma função não contemplada nas opções.

Assim sendo, as respostas dadas pelos/as conselheiros/as se organizaram conforme o gráfico a seguir:

Gráfico 6 – Funções mais desenvolvidas pelo CME com base nas respostas dos/as conselheiros/as.



Fonte: Organizado pela autora.

Considerando as três primeiras opções mais frequentes, com base nas respostas dos/das conselheiros/as, as funções mais desenvolvidas pelo CME de São Luís são de natureza normativa, consultiva e deliberativa. Dos respondentes, cem por cento (100%) indicaram que a função normativa é a mais presente na atuação do CME, oitenta e três por cento (83%) mencionaram a consultiva e sessenta e sete por cento (67%) a função deliberativa. Observa-se que as funções fiscalizadoras e propositivas empataram na opinião dos/das conselheiros/as, os quais representam trinta e três por cento (33%) do total. Por último, apenas dezessete por cento

(17%), percentagem que representa um/uma conselheiro/a do total de seis que responderam o questionário, consideram a função mobilizadora como uma das mais desenvolvidas pelo CME.

Ao serem solicitados a descrever a razão que melhor justifica a resposta dada à questão sobre as funções que o CME mais exerce, os/as conselheiros/as informaram que a grande demanda dos processos que chegam ao CME é sobre regularização das escolas que se refere as etapas de autorização, credenciamento e recredenciamento das instituições de ensino. Um/uma dos/das conselheiros/as justificou ainda que o CME “[...] em maior ou menor grau, atua de modo a desenvolver todas as funções que são de sua competência, em prol de uma educação equânime e com qualidade social no seu município” (Representante do Poder Executivo no CME de São Luís).

No tocante as análises feitas a partir das atas, concorda-se com os/as conselheiros/as de que as funções normativas, consultivas e deliberativas aparecem com mais frequência nos registros das atividades do CME. Contudo, considera-se que a função propositiva aparece na mesma medida em que ocorre a função consultiva visto que quando o CME é consultado, ele responde às consultas por meio de proposições. Sendo assim, as funções mais observadas foram as de natureza normativa, deliberativa, consultiva e propositiva. Todavia, as origens das proposições não extrapolaram o espaço do CME, contando, portanto, apenas com os/as conselheiros/as para tal função.

Para os membros do Conselho, a principal razão da existência do CME de São Luís para o município gira em torno de três propósitos: acompanhar as políticas públicas de educação; convocar a participação da sociedade na gestão das políticas públicas de educação; e cumprir a legislação.

Considerando as razões citadas acima, os/as conselheiros/as foram convidados/as a avaliar a atuação do CME com base em uma escala de 0 a 5 (onde 0 tem menor relevância e 5 tem maior relevância). Mais uma vez se identificou divergências na opinião dos/das conselheiros/as sobre o CME, dos quais dois (33%) consideram que o órgão possui uma atuação regular frente as demandas que lhes cabe; dois (33%) avaliam como uma boa atuação; e dois (33%) julgam como ótimo o desempenho do colegiado. Verifica-se que, apesar das opiniões diferentes, nenhum deles avaliou como insuficiente a atuação do CME. No entanto, apontaram desafios que podem ser superados no funcionamento do Conselho para que ele melhore sua atuação na gestão educacional do município.

Esses desafios circulam em torno de diferentes aspectos de acordo com o que foi mencionado pelos membros do Conselho. Os tópicos que eles apresentaram foram: sobrecarga de demandas dos/das conselheiros/as, que gostariam de ter mais disponibilidade de tempo para

o exercício do cargo; formações para os representantes das instituições; estímulo ao controle social, fiscalização mais efetiva das políticas públicas do município e capacidade de mobilização; gratificação (ou *jetons*) para custear as despesas advindas da função; normatização do ensino remoto; autonomia financeira do CME; estímulo à participação da sociedade; ampla divulgação das ações realizadas; e celeridade na regulamentação de escolas públicas.

Ademais, foi possível identificar que a atuação do CME na gestão educacional do município de São Luís ainda carece, principalmente, de estímulos no que se refere a ação mobilizadora, no sentido de convocação da participação da sociedade por meio de atividades que comunicam e esclarecem sobre as competências do CME. Constatou-se uma atuação majoritariamente centralizada em atividades técnico-administrativas que são importantes e fundamentais, todavia, devem ser exercidas em equanimidade com as ações de caráter político-formativo da sociedade para não perder de vista a natureza político-social do CME, razão essa que fez emergir, consolidar e justificar a presença desses colegiados de forma autônoma e descentralizada.

Portanto, considerando o supracitado e a atuação dos membros do Conselho, no CME de São Luís os/as conselheiros/as têm atuado principalmente como técnicos-administrativos ao tratarem frequentemente da regularização e organização das instituições escolares privadas – comunitárias – e da rede pública municipal de ensino, visto que de acordo com as atas são esses os processos que mais demandam a atuação destes.

Entretanto, identificou-se também a participação dos membros do CME em processos formativos, o que pode contribuir para que estes percebam e reconheçam a necessidade de reivindicar a atuação do/da conselheiro/a como sujeito político, a qual extrapola os limites de uma ação técnico-administrativa. Ademais, podem colaborar para que o colegiado planeje atividades que mobilizem a sociedade a fim de garantir a participação desta, tanto na formulação, acompanhamento e fiscalização da gestão educacional do município, quanto na prestação de contas do trabalho realizado pelo CME para que ele se legitime socialmente. Um dos caminhos pode ser a materialização da articulação com os conselhos escolares, prevista no Regimento Interno de 2014 e na Lei de criação nº. 6.617/2019, contudo não identificada nos registros das atividades de 2017, 2018 e 2019.

5 CONCLUSÃO

Nesta pesquisa buscou-se analisar a atuação do CME na gestão educacional de São Luís – MA, tendo como referência a base normativa do colegiado e a atuação dos/das conselheiros/as. Para tanto, verificou-se as finalidades e atribuições do CME por meio do Regimento Interno de 2014 e da Lei nº. 6.617/2019, bem como caracterizou-se os elementos que constituem esses documentos normativos. A fim de analisar a atuação dos/das conselheiros/as na gestão educacional de São Luís – MA, observou-se as atas dos anos de 2017, 2018 e 2019 que trazem registros dessa atuação e indicam o perfil de funcionamento desse colegiado. Compartilhou-se também um questionário *online*, elaborado no *Google Forms*, respondido pelos/as conselheiros/as.

Antes de tratarmos propriamente do CME, intentou-se compreender o contexto político da gestão educacional no Brasil, através da Reforma do Estado, que significou a minimização da intervenção estatal e abriu vias para o discurso de defesa da descentralização dos entes federados, materializando-se mais como desconcentração, a qual se configura como desresponsabilização do Estado diante do dever de garantir direitos sociais, dentre eles, a educação. Desse modo, foi reconfigurada a atuação do Estado em políticas sociais com a justificativa de abandono das visões tidas como “assistencialistas” e “paternalistas” em favor da transferência de suas funções para o setor privado.

Para os neoliberais, a estratégia de descentralizar servia ao interesse de otimizar recursos ao aplicar menos gastos do Estado com serviços públicos, pois os principais responsáveis por esses serviços passaram a ser os próprios cidadãos e os gestores locais, bem como as instituições privadas e não-governamentais. No federalismo brasileiro, a descentralização emergiu como um fenômeno de transferência de atribuições da esfera pública nacional para os entes subnacionais com o argumento de democratização, por meio do envolvimento da comunidade nas decisões públicas; participação dos entes federados na arrecadação de recursos; e eficiência e eficácia nos resultados e indicadores alcançados pelos gestores locais.

Nessa conjuntura, a vertente progressista desenvolveu estratégias em defesa da descentralização, mas ao contrário dos interesses neoliberais que visava a minimização do Estado, o objetivo era incentivar a criação de espaços de participação social e fortalecer os já existentes para viabilizar intervenções e propostas de mudanças significativas no que se refere às políticas sociais, tendo em vista o combate aos governos autoritários e centralizadores. Para

além, visavam cobrar o Estado e impedir sua desresponsabilização na oferta de serviços sociais públicos, partindo assim do entendimento de democratização como participação da sociedade civil nesses espaços de deliberação e consenso coletivo a fim de atender às demandas locais e fortalecer o poder local.

Subsidiando as transformações supracitadas, a CF de 1988 e a LDBEN (Lei nº. 9.394/96) dispuseram sobre a autonomia dos municípios elevando-os à categoria de entes federados e dando-lhes a opção de constituírem seus próprios sistemas de educação para baixarem normas complementares. A gestão democrática também foi eleita constitucionalmente como princípio do ensino público, compreendida como uma prática que difere do caráter autoritário de governos centralizadores e, portanto, busca a resolução das problemáticas educacionais por meio do diálogo, do envolvimento de diferentes sujeitos, da transparência das ações e da formação emancipadora dos cidadãos para que se tornem capazes de opinarem e decidirem coletivamente sobre a gestão das políticas educacionais.

É nesse contexto que os CMEs se fortalecem, podendo atuar como órgãos normativos dos municípios, além de estimular o controle social entendido como a ação da sociedade sobre o Estado para acompanhar, fiscalizar e reivindicar direitos sociais, uma vez que os Conselhos de Educação atuam como mediadores entre a sociedade política e a civil. Para tanto, devem consolidar-se como órgãos de Estado que não estão a serviço de nenhum governo e, por esse motivo, podem ser autônomos e agirem de maneira independente da vontade dos gestores.

Por estarem fundamentados em bases democráticas que sustentam a natureza dos CMEs, esses colegiados devem ser constituídos por elementos que fortaleçam a democratização. Esses elementos estão relacionados à diversidade de categorias representadas na composição dos membros, o processo e a forma de escolha dos/das conselheiros/as, as funções exercidas pelo Conselho, o tempo dedicado para o exercício de cada função e a legitimidade do CME diante da sociedade.

O CME de São Luís dispõe, na Lei nº. 6.617/2019, que esse órgão exerce atribuições de natureza normativa, consultiva, deliberativa e fiscalizadora. No que se refere ao exercício dessas funções, observou-se que o CME realiza as atribuições referentes à sua natureza, com maior frequência das atividades normativas e deliberativas que visam à organização da rede municipal de ensino, que engloba escolas públicas e privadas, dando destaque à organização de escolas comunitárias por meio da regularização das instituições escolares, conforme os registros das atas analisadas. Todavia, embora não faça menção direta,

o texto legal descreve ainda atividades de caráter propositivo e mobilizador que aparecem com menos frequência em relação as demais funções.

Quanto às atribuições de natureza propositiva, foi possível identificar que elas estão diretamente relacionadas às atividades consultivas visto que as proposições quase sempre resultam das consultas que são submetidas ao Conselho de Educação, pois, ao responder uma consulta, o CME propõe, sugere, se posiciona diante do tema consultado. Sendo assim, verificou-se o exercício da atribuição propositiva por meio da articulação com outros órgãos e/ou instituições como a SEMED, as próprias instituições de ensino, dentre outros.

Entretanto, identificou-se a necessidade do exercício mais frequente da função mobilizadora, considerando a assertiva de Bordignon (2020), que afirma ser esta função a responsável pelo caráter participativo dos Conselhos de Educação na promoção da qualidade social da educação juntamente com a função propositiva. Essa participação é entendida como o envolvimento da sociedade civil na gestão educacional do município. A esse respeito, não foi possível observar indícios da participação direta da sociedade civil nas atividades realizadas pelo CME de São Luís, essa participação se deu apenas pela via da representação.

No que se refere à prestação de contas do CME à sociedade pelo trabalho realizado por meio dos representantes, os/as próprios/as conselheiros/as mencionaram a dificuldade de articularem-se com os respectivos representados visto que não conseguem envolvê-los e reuni-los para devolutivas e proposições acerca do trabalho desenvolvido pelo CME. Sendo assim, se entende que cabe ao CME buscar estratégias de articulação com as categorias representadas já que é responsabilidade do colegiado envolver diferentes sujeitos nas discussões sobre as políticas educacionais.

O CME de São Luís possui uma composição plural e paritária, no que tange a quantidade de membros do Conselho, todavia a pluralidade das categorias representadas será ainda mais útil para a democratização das tomadas de decisão à medida que os representantes conseguirem envolver os representados no diálogo. Caso contrário, o CME não se constituirá como um órgão legitimado pela sociedade civil, a qual corre o risco de ficar alheia acerca da função do CME no município de São Luís.

A falta de articulação e mobilização direta da sociedade civil pode ser o resultado da ausência da natureza mobilizadora na legislação que, como supracitado, determina a natureza do CME apenas como normativa, consultiva, deliberativa e fiscalizadora. Mesmo assim, a falta de menção na legislação à função mobilizadora como natureza do CME não serve de justificativa para o não cumprimento desse princípio, visto que a legislação prevê a articulação do CME com os conselhos escolares, por exemplo, e não se encontrou registros dessa

articulação nas atividades do CME, o que seria uma ótima estratégia de envolvimento da comunidade escolar nas atividades do colegiado e na democratização da gestão educacional no âmbito do município de São Luís.

Identificou-se, também, nos registros de atividades do CME de São Luís um grande volume de demandas de caráter técnico-burocrático voltadas para a regularização das instituições de ensino. Essas demandas foram identificadas nas atas e nas respostas dos/das conselheiros/as que mencionaram que a grande demanda dos processos que chegam ao CME é sobre regularização das escolas, que se refere às etapas de autorização, credenciamento e credenciamento das instituições de ensino.

Ademais, considera-se que o CME é um espaço de conflito que deve buscar o equilíbrio entre atividades burocráticas e políticas visto que é um colegiado que está a serviço da administração pública e da sociedade civil, portanto, deve mediar interesses contrários sem perder de vista a sua natureza democratizante.

Destacou-se que o CME de São Luís tem atuado majoritariamente em atividades técnico-administrativas, de caráter burocrático, que ao ocuparem a maior parte das demandas atendidas pelo colegiado, esvaziam a essência política do CME, bem como destituem em parte a função do/da conselheiro/a, que historicamente no Brasil buscou ocupar um lugar de luta pelo controle social, entendido como a capacidade da sociedade em controlar as ações do governo em favor das reais demandas educacionais locais, as quais não estão relacionadas apenas à dimensão técnica, mas também à dimensão política.

Ao priorizar atividades técnico-administrativas/burocráticas, o CME corre o risco de ser confundido com mais um setor que compõe a SEMED e, desse modo, pode se distanciar e até mesmo abandonar a consciência de órgão autônomo de Estado. Tal problemática pode resultar na falta de conhecimento da sociedade civil sobre o papel político do CME, o qual coopera para a melhoria da qualidade educacional no município e que, para tanto, deve legitimar-se como um colegiado de escuta popular.

No mais, cabe destacar que a participação dos/das conselheiros/as em formações e discussões com pautas relacionadas ao papel democrático do CME pode indicar possibilidades de superação do enfoque em atividades técnico-administrativas na medida em que os/as conselheiros/as têm a possibilidade de reconduzirem os seus esforços para a função social do colegiado e reconhecerem a necessidade de reivindicar tempo para se dedicarem ao planejamento de atividades com caráter político-social e de mobilização da sociedade civil para pensar, acompanhar e fiscalizar a gestão educacional no município com o objetivo de qualificá-la para o atendimento das necessidades locais.

REFERÊNCIAS

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos Ideológicos do Estado**: nota sobre aparelhos ideológicos do Estado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

ALVAREZ, Marcos César. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo em Perspectiva**, 18(1): 168-176, 2004.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil**: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, 18(2): 17-26, 2004.

AZEVEDO, Giselle Ferreira Amaral de Miranda; CARDOZO, Maria José Pires Barros. As reformas educacionais no Brasil e os impactos na gestão da escola pública. *In*: GLAP, Graciele; GLAP, Lucimara (Orgs.). **Políticas públicas na educação brasileira**: gestão e resultados. Curitiba (PR): Atena Editora, 2017, p. 246-258.

BARBOSA FILHO, Jose Iran. **Gestão democrática do ensino público**: uma conquista em construção, 2004.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução: Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Edições 70. Lisboa, Portugal, 1977.

BIZERRA, Fernando de Araújo. **Estado e capital**: uma coexistência necessária. 1. ed. – Maceió: Coletivo Veredas, 2016

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município**: sistema, conselho e plano. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BORDIGNON, Genuíno. Os Conselhos de Educação e a Gestão dos Sistemas. *In*: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. (Orgs.). **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000, p.43-60.

BORDIGNON, Genuíno. **Conselhos de Educação do Brasil (1842-2020)**: trajetórias nos cenários da história. Curitiba: CRV, 2020.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da Educação: o município e a escola. *In*: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Orgs.). **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000, p. 147-176.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988 compilado até a Emenda Constitucional nº 105/2019. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2020.

BRASIL. **LDBEN**: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – 3 ed. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2019.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**: Lei 13005, 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.

BRASIL. **Parecer nº. 12 de 1997**. Esclarece dúvidas sobre a Lei 9.394/96 (Em complemento ao Parecer CEB nº. 5/9. Brasília, DF, 1997. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/1997/pceb001_97.pdf>. Acesso em: 18 de abril de 2021.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. *In*: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Tradução: Carolina Andrade. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 21-38.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. Apresentação. *In*: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Tradução: Carolina Andrade. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 7-13.

BRITO, Mayara Capella Silva Cruz de. **O papel do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte na formulação de políticas para a educação infantil**. 2016. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais/ UFMG, Belo Horizonte, 2016.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. *In*: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Tradução: Carolina Andrade. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 15-19.

CARDOZO, Maria José Pires Barros; COLARES, Maria Lília Imbiriba Sousa. Gestão democrática na mesorregião Oeste Maranhense: enfoques e destaques nas leis dos Sistemas Municipais de Educação. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 36, e69405, 2020, p. 1-17.

CÁRIA, Neide Pena; OLIVEIRA, Scheilla Guimarães de. **Profissionalização do magistério no contexto de uma nova gestão da educação pública**: a administração gerencial. *In*: SANFELICE, José Luís; SIQUELLI, Sônia Aparecida (Orgs.). Desafios à democratização da educação no Brasil contemporâneo. Uberlândia: Navegando publicações, 2016, p. 257-297.

CASASSUS, Juan. Uma nota crítica sobre a avaliação standardizada: a perda de qualidade e a segmentação social. **Revista de Ciência da Educação**, nº. 9, maio/ago. 2009, p. 71-78.

CASASSUS, Juan. **Descentralização e desconcentração educacional na América Latina**: fundamentos e crítica. Tradução: Edith P. Piza. Cad., Pesq., São Paulo (74): 11-9, agosto, 1990.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. **Tensões federativas no financiamento da educação básica**: equidade, qualidade, e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da União. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação, Belo Horizonte, 2016.

COSTA, Fábio Luciano Oliveira. A mercantilização da educação no Brasil sob a lógica da especulação financeira. **Fineduca** – Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v. 1, n. 7, 2011, p. 1-16.

COSTA, Jean Mário Araújo. A proposta de municipalização do ensino nos anos 1990 e seus impactos nas relações entre entes federados. *In.*: CUNHA, MC., org. **Gestão Educacional nos Municípios: entraves e perspectivas** [online]. Salvador: EDUFBA, 2009, 366 p., p. 119-163. ISBN 978-85-232-0586-7. Available from sciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

CUNHA, Maria Couto, *et. al.* CMEs no estado da Bahia: os desafios para a compreensão do alcance das práticas democráticas na educação municipal. *In.*: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil: criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico**. São Paulo: Edições Loyola, 2013, p. 77-94.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação Básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002a, p. 168-200. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 12 de abril de 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **RBPAAE**, v. 18, n. 2, jul./dez. 2002b, p. 163-174.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os Conselhos de Educação e a Gestão dos Sistemas. *In.*: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. (Orgs.). **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000, p.43-60.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. **RBPAAE**, v. 22, n. 1, 2006, p. 41-67.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A desoficialização do ensino no Brasil: a Reforma Rivadavia. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 717-738, out. 2009.

DAMBROS, Marlei; MUSSIO, Bruna Roniza. **Política educacional brasileira: a reforma dos anos 90 e suas implicações**. ANPED SUL, 10, outubro de 2014, Florianópolis, p. 1-15.

DESLAURIERS, Jean-Pierre; KÉRISIT, Michèle. O delineamento de pesquisa qualitativa. *In.*: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Tradução: Ana Cristina Nasser. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008, p. 127-153.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cad. Cedes**, Campinas, vol. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago., 2009.

DUBLANTE, Carlos André Sousa. **Gestão Escolar: fundamentos e práticas no contexto das escolas públicas**. São Luís, EDUFMA, 2011.

ELIAS SOBRINHO, Severino. **Conselho Estadual de Educação da Paraíba: protagonismo e atuação – 1962/2002**. João Pessoa, Editora Universitária UFPB, 2008.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **RBCS**, 20 n° 59, outubro, 2005, p. 97-109.

FARIAS, Maria Celeste Gomes de. O Conselho Municipal de Educação na construção da política educacional: a busca pela participação social. *In.*: SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos; LIMA, Francisco Willams Campos. (Orgs.). **Versus e reversus da gestão das Políticas Educacionais**. Belém: Ponto Press, 2012, p. 103-142.

FERNANDES, Márcia Alessandra de Souza. **Conselho Municipal de Educação**: figurações, interdependências e políticas de educação especial. 2016. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Espírito Santo/UFES, Vitória, 2016.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas “estado da arte”. **Educação & Sociedade**, ano XXIII, n° 79, Agosto/2002.

FREIRE, Eduardo José. **A Câmara do FUNDEB do Conselho Municipal de Educação de Alta Floresta-MT**: lemas e dilemas na atuação. 2016. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Mato Grosso/UFMT, Cuiabá, 2016.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de; CARVALHO, Flávia Roberta Corrêa de. Conselhos municipais de educação e qualificação da educação básica. **RBPAAE**, v. 24, n. 3, 2008, p. 497-516.

FREITAS, Luiz Carlos de. A avaliação e as reformas dos anos de 1990: novas formas de exclusão, velhas formas de subordinação. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 25, n. 86, p. 133-170, abril 2004. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 11 de janeiro de 2021.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos Municipais de acompanhamento e controle social em Educação: participação, cidadania e descentralização? *In.*: SOUZA, Donald Bello de. (Org.). **Conselhos Municipais e controle social da educação**: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008, p. 97-113.

GOMIDE, Denise Camargo; JACOMELI, Mara Regina Martins. O método de Marx na pesquisa sobre políticas educacionais. **Políticas Educativas**, Santa Maria, v. 10, n.1, 2016, p. 64-78.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e Estados**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ma/sao-luis.html>>. Acesso em: 04 de abril de 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e Estados**. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ma/sao-luis.html>>. Acesso em: 04 de abril de 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb>>. Acesso em: 04 de abril de 2021.

JANELA AFONSO, Almerindo. Protagonismos instáveis dos princípios de regulação e interfaces público/privado em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, out.-dez., 2010, p. 1137-1156.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Tradução de Célias Neves e Alderico Toríbio, 2. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976, p. 27-64.

LIMA, Natália Pereira. **O Conselho Municipal de Educação de São Luís/MA: composição, percepções e ações práticas na gestão municipal**. 2017. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro/UFRJ, Rio de Janeiro, 2017.

LIMA, Francisco Willams Campos. **Controle social e descentralização na gestão da política educacional de Castanhal – PA**. 2014. Tese (Doutorado em Educação), Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

LIMA, Francisco Willams Campos. O CME e o exercício das dimensões de controle social. *In.*: SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos; LIMA, Francisco Willams Campos. (Orgs.). **Versus e reversus da gestão das Políticas Educacionais**. Belém: Ponto Press, 2012, p. 31-74.

LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA, Nalú. Conselhos Municipais em Educação, descentralização e gestão democrática: discutindo interseções. *In.*: SOUZA, Donaldo Bello de. (Org.). **Conselhos Municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008, p. 75-96.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, 70: 139-170, 2007.

MACHADO PASUCH, Márcia Cristina. **Conselhos Municipais de Educação: Espaço público democratizador?** 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Mato Grosso, Instituto de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Cuiabá, 2013.

MARTINS, Angela Maria. Autonomia e Educação: a trajetória de um conceito. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, 2002, p. 207-232.

MARTINS, Marcos Francisco. O materialismo histórico e dialético e o processo de conhecimento. *In.*: MARTINS, Marcos Francisco. **Marx, Gramsci e o conhecimento: ruptura ou continuidade?** Campinas, SP: Autores Associados; Americanas, SP: UNISAL – Centro Universitário Salesiano de São Paulo, 2008, p. 125-159.

MARTINS, Regina Sheila Bordalo; CARDOZO, Maria José Pires Barros. FUNDEB: no limite dos recursos mínimos para a educação pública brasileira. *In.*: **Jornada Internacional Políticas Públicas**, 7, 2015, São Luís. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo13/fundeb-no-limite-dos-recursos-minimos-para-a-educacao-publica-brasileira.pdf>>. Acesso em: 29 de maio de 2020.

MATTOS, CLG. A abordagem etnográfica na investigação científica. *In.*: MATTOS, CLG., and CASTRO, PA., orgs. **Etnografia e educação: conceitos e usos** [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2011. PP. 49-83. ISBN 978-85-7879-190-2. Available from SCIELO Books <<http://books.scielo.org>>.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MONTESANO, Bruna Maria. **O Conselho Municipal de Educação e a Educação Infantil**. 2017. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de São Carlos/UFSCAR, São Carlos, 2017.

MORAES, Reginaldo C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações estado-sociedade. **Educ. Soc**, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 13-24.

OLIVEIRA, Marilice Trentini. **Conselho Municipal de Educação em municípios do Estado de São Paulo: Instituição, Atribuições e Plano Municipal de Educação**. 2014. Tese (Doutorado) - Universidade Metodista de Piracicaba/UNIMEP, Piracicaba, 2014.

PERONI, Vera Maria Vidal. Conselhos municipais em tempos de redefinição do conceito democracia. *In*: SOUZA, Donaldo Bello de. (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008, p. 191-209.

PIOLLI, Gisiley Paulim Zucco. **Conselhos Municipais de Educação de Artur Nogueira, Holambra e Paulínia: instâncias democráticas ou de regulação de Estado?** 2016. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas/UNICAMP, Campinas, 2016.

PREFEITURA DE SÃO LUÍS. **São Luís – apresentação da capital**. Disponível em: <<https://saoluis.ma.gov.br/saoluis>>. Acesso em: 02 de abril de 2021.

QUEIROZ, Virgínia Coeli Bueno de. **O papel dos Conselhos Municipais de Educação do Estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação**. 2017. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais/UFMG, Belo Horizonte, 2017.

RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia**. Tradução: Mariana Echalar – 1 ed. – São Paulo: Boitempo, 2014.

RIBEIRO, Wanderley. **Municipalização: os Conselhos Municipais de Educação**. Rio de Janeiro, DP&A, 2004.

ROMANOWSKI, Joana Paulin; ENS, Romilda Teodora. As pesquisas denominadas do tipo “estado da arte” em educação. **Diálogo Educ.**, Curitiba, v. 6, n. 19, p. 37-50, set./dez. 2006.

SANTOS, Paulo Eduardo dos. **Institucionalização dos Conselhos Municipais de Educação das capitais brasileiras: a luta por uma nova hegemonia política**. 2014. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Goiás/ UFG, Goiânia, 2014.

SÃO LUÍS. **Lei nº. 6.617**, de 20 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a regulamentação do Conselho Municipal de Educação e revoga a Lei nº. 5.025, de 22 de dezembro de 2008 e, Lei nº. 5.512, de 14 de setembro de 2011, e dá outras providências. 2019.

SÃO LUÍS. Regimento do Conselho Municipal de Educação de São Luís, de 12 de junho de 2014. Estabelece orientações para o funcionamento do Conselho Municipal de Educação. **Diário Oficial do Município**, São Luís, MA, 2014.

SÃO LUÍS. **Plano Municipal de Educação (2015-2024)**. Estabelece metas e estratégias para o decênio 2015-2024. Disponível em: <https://saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/85_documento_base_do_pme_2015.2024_aprovado_pelo_fme.pdf>. Acesso em: 07 de abril de 2021.

SÃO LUÍS. **Lei Orgânica de 5 de abril de 1990**. Dispõe sobre o município de São Luís. 1990. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/municipais/a_pdf/lei_organica_ma_sao_luis.pdf>. Acesso em: 18 de abril de 2021.

SÃO LUÍS. **Lei nº. 1.647**, de 10 de janeiro de 1966. Cria a Secretaria de Educação e dá outras providências. 1966. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1L-uKjRNsFuL_cuGdgOL5G8pLaZInVX1N/view>. Acesso em: 18 de abril de 2021.

SAVIANI, Dermeval. Democracia, educação e emancipação: desafios do atual momento brasileiro. **Psicologia Escolar e Educacional**, SP. v. 21, nº. 3, set./dez. 2017a, 653-662.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação**: significado, controvérsias e perspectivas. 2 ed. rev. e ampl. Campinas, SP: Autores Associados, 2017b.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 4 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, p. 17-86.

SOARES, Efraim Lopes. **Gestão democrática**: uma análise das bases normativas dos Sistemas Municipais de Educação do Maranhão. 2017. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Educação/CCSo, Universidade Federal do Maranhão, 2017.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar. **Educar**, Curitiba, Editora UFPR, n. 22, p. 17-49, 2003.

SOUZA, Donaldo Bello de; VASCONCELOS, Maria Celi Chaves. Os Conselhos Municipais de Educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996-2002). **Ensaio: aval. pol.púb. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, 2006, p. 39-56.

SOUZA, Reivan Marinho de. Controle social e reprodução capitalista: polêmicas e estratégias contemporâneas. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 10, n. 20, p. 49-76, jul./dez. 2010.

SOUZA, Silvana Aparecida de. Gestão democrática da escola e participação. **Revista Educação e Políticas em Debate** – v. 1, n. 1, - jan./jul. 2012, p. 173-187.

TORMES, Diego Dartagnan da Silva. **As políticas públicas e os Conselhos Municipais de Educação**: em foco o financiamento. 2016. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Maria/UFSM, Santa Maria, 2016.

ZAGO, Luis Henrique. O método dialético e a análise do real. **KRITERION**, Belo Horizonte, nº 127, Jun./2013, p. 109-124.

ZANDER, Katherine Finn; TAVARES, Tais Moura. Federalismo e gestão dos sistemas de ensino no Brasil. In: SOUZA, Ângelo Ricardo de; GOUVEIA, Andréa Barbosa; TAVARES,

Taís Moura (Orgs.). **Políticas educacionais: conceitos e debates**. Curitiba: Appris, 3 ed., 2016, p. 97-120.

APÊNDICE I

Questionário online para os/as conselheiros/as

Conselho Municipal de Educação e gestão de políticas educacionais

Essa pesquisa de mestrado, desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), tem como objetivo principal analisar a atuação do Conselho Municipal de Educação na gestão das políticas educacionais de São Luís – MA, tendo como referência a base normativa do colegiado e a atuação dos/das conselheiros/as.

Ao concordar em participar, você permitirá que a pesquisadora tenha acesso às suas respostas. Contudo, informamos que a identidade dos participantes não será divulgada sob nenhuma hipótese.

Desde já agradecemos sua participação.

Participação no CME

1. Tempo de experiência no Conselho Municipal de Educação:

- Menos de um ano
- Até dois anos
- De três a cinco anos
- Mais de cinco anos

2. Qual o seu nível de formação?

- Ensino Superior completo
- Ensino Superior incompleto
- Ensino Médio completo
- Ensino Médio incompleto
- Ensino Fundamental completo
- Ensino Fundamental incompleto

3. Qual segmento você representa?

- Sociedade civil (sindicatos, movimentos sociais, ONGs...)
- Comunidade escolar (pais, alunos, professores, gestores...)
- Poder Executivo
- Poder Legislativo
- Poder Judiciário

Outros

Em caso de “Outros” indique qual instância e/ou instituição você representa:

4. Por qual meio você se tornou conselheiro(a):

Indicação

Eleição

Em caso de indicação, informe por quem você foi indicado:

Em caso de eleição, descreva brevemente como foi esse processo:

5. O Conselho dispõe de espaço próprio para seu funcionamento?

Sim

Não

6. Os(as) conselheiros(as) possuem acesso a instrumentos que auxiliam no exercício de sua função, como: internet, computadores, telefone...?

Sim

Não

7. Os(as) conselheiros(as) recebem alguma ajuda de custo para arcarem com eventuais despesas no exercício da função?

Sim

Não

8. Os(as) conselheiros(as) participam de formações com vistas a qualificação de sua atuação?

Sim

Não

9. Com relação ao nível de formação dos/das conselheiros(as) (ensino superior, médio, fundamental), você considera que existem diferenças no grau de participação destes por conta do nível de instrução que possuem?

Sim

Não

Em caso afirmativo, cite em quais momentos essas diferenças mais se expressam:

10. Em uma escala de 1 a 3 (onde 1 é insuficiente, 2 é regular e 3 é ótimo), como você avalia sua atuação enquanto conselheiro(a)?

1 () 2 () 3 ()

11. Comente os principais desafios que você enfrenta enquanto conselheiro(a):

Atuação do CME na gestão das políticas educacionais

12. Sobre as funções do CME. Marque as que o Conselho mais desenvolve:

Normativa

Consultiva

Deliberativa

Fiscalizadora

Mobilizadora

Propositiva

Outros. Especifique: _____

13. Descreva a razão que melhor justifica a resposta dada à questão sobre as funções que o CME mais exerce:

14. Nas reuniões do Conselho quais são os assuntos mais debatidos?

15. O Conselho realiza alguma atividade de acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação?

() Sim

() Não

Em caso positivo, indique quais atividades são realizadas:

16. Quais atividades que o CME desenvolve para contribuir com a definição, implementação e avaliação das políticas educacionais do município?

17. O CME realiza alguma articulação com o Fórum Municipal de Educação para o acompanhamento das políticas educacionais?

() Sim

() Não

18. Você considera que o CME possui autonomia em relação ao Poder executivo?

() Sim

() Não

19. Qual a principal razão da existência deste Conselho para o município?

() Acompanhamento das políticas públicas de educação

() Fiscalização das ações educacionais

() Participação da sociedade na gestão das políticas públicas

Deliberação sobre políticas públicas de educação

Cumprimento da legislação

Outra. Especifique: _____

20. No geral, em uma escala de 0 a 5 (onde 0 tem menor relevância e 5 tem maior relevância), como você avalia a atuação do CME?

0 () 1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()

21. Aponte até três desafios a serem superados no funcionamento do Conselho para que ele possa melhorar sua atuação na gestão da educação pública do município:
