



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA AUTONOMIA
DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

Autor: Lázaro Moreira de Magalhães

Brasília, julho de 2011

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: POLÍTICAS PÚBLICAS E
GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA AUTONOMIA
DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

Lázaro Moreira de Magalhães

Dissertação de Mestrado apresentada à banca examinadora da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Educação, sob a orientação da Professora Dra. Maria Abádia da Silva.

Brasília, julho de 2011

M 188.p Magalhães, Lázaro Moreira de.

O processo de construção da autonomia do Conselho Municipal de Educação de Anápolis. Lázaro Moreira de Magalhães. – Brasília, 2011.

210 p.

Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Educação, Políticas Públicas e Gestão da Educação, 2011.

“Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Maria Abádia da Silva.”

1. Conselhos de Educação-Autonomia. 2. Políticas Educacionais. 3. Participação. 4. Gestão democrática I. Título.

CDU 37014.5 (043)

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA AUTONOMIA
DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

Lázaro Moreira de Magalhães

Comissão Examinadora:

Profa. Dra. Maria Abádia da Silva
Universidade de Brasília/Presidente-Orientadora

Prof. Dr. Carlos Alberto Lopes de Sousa
Universidade de Brasília/Membro Titular

Prof. Dr. João Antônio Cabral de Monlevade
Universidade Federal do Mato Grosso/Assessor do Senado Federal.
Membro Titular

Prof. Dr. José Vieira de Sousa
Universidade de Brasília/Membro Suplente

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todos que acreditam na educação como instrumento de transformação da realidade, em especial aos meus pais Leôncio (in memoriam) e Aparecida, que, apesar de não terem escolarização, incentivaram-me a trilhar a carreira acadêmica. A minha esposa Ionara Tatiana e aos meus filhos Maria Clara e Miquéias pela presença, companheirismo e cumplicidade.

AGRADECIMENTOS

A minha orientadora, Dra. Maria Abádia da Silva, pela confiança e seriedade com que conduziu os trabalhos, caminhando sempre ao meu lado, exigente para que me esmerasse.

Ao professor Dr. José Vieira de Sousa que serviu de inspiração para a docência e incentivou-me a continuar a carreira acadêmica.

Aos meus amigos e companheiros do mestrado, Marcos Vinícius e Fontele com quem pude partilhar os momentos de angústias e contribuíram com sugestões ao meu trabalho.

Aos demais, professores que contribuíram com minha formação no curso: Bernardo Kipnis, Potyara Amazoneida, Denise Botelho, Marília Fonseca e Anita Rezende sem os quais seria impossível a realização deste trabalho.

A todos os ex-conselheiros do Conselho Municipal de Educação de Anápolis que cederam seus depoimentos e possibilitaram acesso aos documentos contribuindo para a produção científica de nosso país.

À Secretaria Municipal de Educação de Anápolis por ter concedido meu afastamento para aprimoramento profissional e financiou meus estudos.

À Universidade Estadual de Goiás pelo incentivo ao aprimoramento profissional, concedendo licença para o curso.

Aos meus colegas de trabalho da secretaria municipal de educação de Anápolis e da Unidade Universitária de Ciências Sócio Econômicas e Humanas de Anápolis - UEG

Aos Professores Dr. Carlos Alberto de Sousa e Dr. João Antônio Cabral de Monlevade pelos apontamentos essenciais quando de meu Exame de Qualificação e que me presentearam com seus conhecimentos. Meu muito obrigado a todos.

“Desejo e peço que antes de tudo o meu trabalho tenha um sentido, que eu possa aprovar aquilo a que lhe serve e a maneira como é feito e que me permita entregar-me a ele verdadeiramente e usar minhas faculdades, bem como enriquecer-me e desenvolver-me”. (CASTORIADIS, 2007, p. 114)

MAGALHAES, Lázaro. O **Processo de construção de autonomia do Conselho Municipal de Anápolis**. Brasília. Faculdade de Educação - UnB. Dissertação de Mestrado. 2011.

RESUMO

Esta dissertação reflete sobre as lutas que a sociedade civil desenvolve para ocupar espaços de participação nas políticas públicas educacionais para o município. Tem como objeto de análise o processo de construção da autonomia pelo Conselho Municipal de Educação de Anápolis, no período de 2001 a 2008, e, como campo empírico a análise das ações autônomas, realizadas nesse período, em relação à ampliação da duração do ensino fundamental de oito para nove anos, ampliação do atendimento à educação infantil e a aplicação dos recursos da educação. Elegeu a autonomia como categoria analítica compreendida como um processo social histórico, de construção, tenso, que une o instituído ao instituinte, é a história fazendo-se e refazendo, em que o sujeito percebe, nega, reelabora, legitima e apropria-se do discurso do outro e das regras sociais. Na metodologia analisou atas de reuniões plenárias e realizou entrevistas semi estruturadas a dez ex-conselheiros. O Conselho Municipal de Educação de Anápolis-CMEA, instituído formalmente, como um órgão político de Estado, por um lado e, de representação da sociedade civil, instituído legalmente como resultado de lutas sociais e como campo de disputa, de outro. A criação do CMEA foi resultado de lutas da sociedade, mas foi instituído por decreto/Lei e devido à relevância social de sua existência tornou-o consagrado. Em sua trajetória enfrentou as tensões e posicionou frente ao poder municipal, resistiu à tentativa de tutela e processos de cooptação por parte do governo municipal ao mesmo tempo em que, em meio a dissensos, posicionou como parceiro da Secretaria Municipal de Educação, como elemento de construção da hegemonia, na construção de normatizações do sistema municipal de ensino. E, nesse sentido, pode-se apontar como resultado em relação à sua autonomia: a) participa e contribui de forma decisiva na tomada de decisões nas políticas públicas para o município; b) sua composição marcada por múltiplos interesses corporativos permite em alguns momentos fazer concessões e realizar mediações para legitimar determinadas políticas públicas conformistas e manter o *status quo*; c) foi instituído num contexto das relações patrimonialistas e clientelísticas e que essas relações são permeadas pelo esforço para superar essa herança; d) atua como instrumento de regulação via burocracia e e) pela forma de sua composição e, aproximação com diferentes frações da sociedade supera a pobreza política por meio do aprendizado da participação. Em relação à ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos contribuiu no sentido de reivindicar e auxiliar na construção de um projeto pedagógico para essa etapa do ensino, cobrar a ampliação de mais salas e escolas, além de definir o número de alunos em relação ao professor, Em relação à educação infantil contribuiu para elevar o número de crianças matriculadas, contribuiu para elevar o número de professor e auxiliar de educação por sala.

Palavras-chave: Conselho Municipal de Educação, Autonomia, Participação, Gestão democrática e Políticas para educação básica.

ABSTRAC

This paper reflects on the struggles for civil society develops to occupy spaces of participation in public policy education for the municipality. Its object of analysis the process of building autonomy by the Municipal Education Council of Anapolis, in the period 2001 to 2008, and, as a field empirical analysis of autonomous actions, carried out during this period, rather than expanding the duration of primary education from eight to nine years, expanding the service to early childhood education and application of educational resources. Elected as an analytical category autonomy understood as a social history, building, tense, uniting established by instituting, is the story making and remaking itself, in which the subject perceives, denies, reworks, and legitimate ownership of the speech of others and social rules. The methodology examined the minutes of plenary meetings and conducted semi-structured interviews and ten former directors. The Municipal Council of Education Anápolis, CMEA, established formally as a political organ of state on the one hand, and civil society representatives, legally established as a result of social struggles and how playing field on the other. The creation of the CMEA was the result of struggles of society, but was instituted by decree / law, and due to the social relevance of its existence it has established. In its history experienced the tensions and positioned opposite the municipal power, resisted the attempt to safeguard and processes of co-optation by the municipal government at the same time, amid dissent, positioned as a partner of the Municipal Department of Education, as part of construction of hegemony in the construction of norms of the municipal education. In this sense, one can point as a result of their autonomy in relation to: In this sense, one can point as a result of their autonomy in relation to: a) participates and plays a decisive role in decision-making in public policy for the city, b) composition characterized by multiple corporate interests at times to allow concessions and conduct mediations to legitimate public policy as established the context of patrimonial and clientelist determined to maintain the status quo and c) was relations and these relations are marked by the effort to overcome this legacy d) acts as a regulatory instrument through bureaucracy, e) by way of composition and approach to different factions of society to overcome poverty through learning political participation. In relation to the expansion of basic education from eight to nine years contributed in order to claim and assist in building an educational project to this stage of education, the extension charge more classrooms and schools, and set the number of students to in connection to the teacher. In relation to early childhood education contributed to increase the number of children enrolled, helped to boost the number of teachers and assist in education per class.

Keywords: Municipal Council of Education, Autonomy, Participation, and Democratic management policies for basic education.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANPEd.	Associação Nacional de Pesquisa em Educação
BAAN	Base Aérea de Anápolis
CACs	Conselhos de Acompanhamento e Controle Social
CBE	Conferência Brasileira de Educação
CEB	Câmara de Educação Básica
CEE	Conselho Estadual de Educação
CEMEIs	Centros Municipais de Educação Infantil
CEPA	Centro de Ensino Profissionalizante de Anápolis
CEPEDOC	Centro de Pesquisa e Documentação
CF/88	Constituição Federal de 1988
CME	Conselho Municipal de Educação
CMEA	Conselho Municipal de Educação de Anápolis
CNE	Conselho Nacional de Educação
COMDICA	Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONAE	Conferência Nacional de Educação
DAIA	Distrito Agro Industrial de Anápolis
DECNEIs	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FUMMDE	Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
FUMMDE	Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.
FUNDEB	Fundo Nacional de Manutenção de Desenvolvimento da Educação e de Valorização do Magistério
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
Fundescola	Fundo de Fortalecimento da Escola
IFG	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás
INEP	Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOM	Lei Orgânica Municipal
LOMA	Lei Orgânica do Município de Anápolis

MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MST	Movimento dos Sem Terra
ONGs	Organizações Não Governamentais.
PAFIE	Programa de Autonomia Financeira da Escola
PDE	Programa de Desenvolvimento da Escola
PEJA	Programa de Educação de Jovens e Adultos
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME	Plano Municipal de Educação
PNAC	Programa Nacional de Alimentação à Creches
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNSE	Programa Nacional de Saúde do Escolar
PPGE	Políticas Públicas e Gestão da Educação
PPS.	Partido Popular Socialista
PRASEM	Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação
PRÓ-CONSELHO	Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação
PT	Partido dos Trabalhadores
PTE	Programa de Transporte Escolar
QSE	Quota Salário Educação
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SCIELO	Scientific Electronic Library Online
SEMEA	Sistema Municipal de Educação de Anápolis
SEMECT	Secretaria Municipal de Educação Ciência e Tecnologia
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Sintego	Sindicato dos Trabalhadores em educação de Goiás
SME	Sistema Municipal de Ensino.
SUMED	Superintendência Municipal de Educação
UEG	Universidade Estadual de Goiás
UEG	Universidade Estadual de Goiás
UESA	União dos Estudantes Secundaristas da Anápolis

UEx	Unidade Executora
UEX	Unidade Executora
UnB	Universidade de Brasília
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
Unifuturo	Universidade do Futuro

LISTA DE TABELAS

Quadro. I - Sujeitos da pesquisa	19
Quadro. II – Questões da pesquisa	19
Quadro. III - Número de matrículas no município de Anápolis	94
Quadro. IV - Legislação municipal que ampara a educação	137

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS.

1 – Proposição do objeto de investigação.....	01
2 – Relevância política, social e acadêmica do objeto.....	06
3 – Objetivos e questões de investigação.....	12
4 – Reflexões sobre o método científico em educação.....	13
5 – Metodologia e instrumentos de captação de dados empíricos.....	17
6 – Estrutura e organização da Dissertação.....	20

CAPÍTULO 1.

Aproximações acerca dos modos organizativos da sociedade civil.....	21
1.1. Apontamentos sobre o conceito de sociedade civil em Gramsci.....	22
1.2. Elementos da sociedade civil na concepção de Gramsci.....	27
1.3. Elementos do conceito de hegemonia e contra - hegemonia em Gramsci.....	34
1.4. A sociedade civil reinventa as lutas pelos direitos sociais a partir de 1985.....	41
1.5. Breve histórico sobre os conselhos de educação no país.....	51

CAPÍTULO 2.

Estratégias da sociedade civil para a construção de políticas públicas participativas.....	59
2.1. Reflexões sobre as políticas públicas participativas.....	60
2.2. Relações e conexões entre participação, autonomia e gestão.....	64
2.3. A participação em órgãos colegiados de representação da sociedade civil.....	73
2.4. Conselhos de educação e participação.....	83

CAPÍTULO 3.

O Conselho Municipal de Educação e a criação do Sistema Municipal de Educação.....	89
3.1. Aspectos históricos acerca do município de Anápolis.....	89
3.2. Aspectos sobre a educação básica em Anápolis	92
3.3. O CMEA e o processo de municipalização da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental	

	95
3.4. Funções do Conselho Municipal de Educação de Anápolis.....	109
3.4.1. Funções do conselho atribuídas pela legislação municipal.....	113
3.3. Interrelações com o poder executivo e o funcionamento do CMEA.....	129
CAPÍTULO 4.	
A Gestão de políticas educativas no município por meio do Conselho Municipal de Educação.....	141
4.1. Percurso e instrumentos de captação dos dados empíricos.....	141
4.2. Atuação do conselho na ampliação ao atendimento à educação infantil.....	143
4.2.1. A normatização como estratégia para assegurar a ampliação da educação infantil	145
4.3. A ampliação da duração do ensino fundamental de oito para nove anos.....	159
4.4. O financiamento da educação: a questão da aplicação dos recursos.....	171
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	183
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	195
ANEXO I - Roteiro de Entrevistas.....	210
ANEXO II – Ficha de Consentimento.....	211

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1. Proposição do objeto de investigação

Este estudo sobre o Conselho Municipal de Educação (CME), que integra a Área de Concentração em Políticas Públicas e Gestão da Educação (PPGE), na linha de pesquisa em Políticas Públicas e Gestão da Educação Básica da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB), elege como objeto de investigação o processo de construção da autonomia do Conselho Municipal de Educação de Anápolis do Estado de Goiás, no período de 2001 a 2008.

A opção pelo estudo do Conselho Municipal de Educação deve-se, sobretudo, ao envolvimento que tive como conselheiro representante dos professores da rede municipal de ensino, no período de 2001 a 2004. Tal fato exigia a realização de estudos, discussões acerca das políticas públicas para a educação, conhecimento da legislação e gestão da educação, o que contribuiu para minha formação pessoal e profissional.

Os estudos e discussões realizados à época apontavam quase sempre para a questão da gestão democrática, e o que inquietava-me, na história brasileira, desde o período colonial era a visão linear de [...] *incorporação dos indivíduos em ações previamente elaboradas pelas autoridades ou grupos de missionários que desenvolviam programas assistenciais nas comunidade*. (GOHN, 2007, p. 50).

Outro fato a que se deve a opção foi uma leitura realizada, durante o curso de graduação pedagogia: O que é Participação Política, de Dalmo Dallari (1992), que desperta o leitor para o exercício da cidadania e faz com que se procure compreender as formas de participação na construção de uma sociedade mais democrática e mais justa. O texto incita a lutar para construir espaços democráticos e conquistar direitos sociais como forma de efetivação da democracia. Esses dois elementos direcionaram-me a comprometer com a participação nos movimentos sociais e a aprofundar as reflexões e estudos sobre o assunto, além de, gradualmente tomar consciência do grau de alienação e tutela das ações vividas no grupo de conselheiros.

A experiência como conselheiro e como professor na Unidade Universitária de Ciências Sócio-Econômicas e Humanas da Universidade Estadual de Goiás, possibilitou-me compreender que no país existe uma cultura política dominante, aliada à falta de conhecimentos suficientes das ações burocráticas para a participação, induz as pessoas a acreditarem que são incapazes, por não possuir condições, nem autonomia

para fazer as próprias escolhas, por isso necessita-se que outros, com mais conhecimentos, determinem o que devam ou não fazer.

Embora existam várias formas e espaços de participação, elege-se como objeto de investigação a autonomia do Conselho Municipal de Educação, por ser uma instância próxima da comunidade e devido à sua configuração e possibilidades de influenciar as políticas públicas para a educação infantil em Anápolis.

Sabe-se que os Conselhos de Educação, no âmbito federal e estadual, podem ser verificados, desde o período imperial¹. Entretanto, a possibilidade de existência dos conselhos municipais, na legislação, foi verificada, a partir da Lei 5692/71 que em seu art. 71 estabeleceu que *os Conselhos Estaduais de Educação poderão delegar parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que se organizem nos Municípios onde haja condições para tanto*.

A faculdade dos municípios organizarem seus conselhos de educação, com atribuições e competências delegadas pelos Conselhos Estaduais de Educação, somente figurou na Lei, não surtindo efeito imediato. Em algumas municipalidades estava condicionado às relações que se estabeleciam entre os governos estaduais e os municipais, não caracterizando a autonomia.

Dentro desse quadro, a falta de autonomia legal do município nunca chegou a ser entendida como problema crucial, porque sempre foi compreendida como uma extensão da autonomia extralegal, concedida pelo governo do estado ao partido local de sua preferência (LEAL, 1957, p. 281).

Essa situação, de dependência dos municípios em relação ao Estado, perdurou na história brasileira por vários anos. O fato de não ser considerado em algumas das Constituições brasileiras como ente federado fez com que a dependência financeira e política fossem vinculadas ao apoio partidário que os municípios deveriam dedicar ao Estado. É histórica a tensão entre os interesses da administração estadual e da municipal, que se agrava quando partidos políticos diferentes detem a maioria tanto no governo estadual quanto no município. Do governo federal as relações são de cooperação financeira, assistência, complementação de recursos, além da convivência com as diferenças de natureza política e cultural locais quando existirem.

Desse modo a LDB 9394/96 explicitou esse regime de colaboração.

¹ Cf. Cury (2001, p. 44) e Bordignon (2009, p. 54).

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

(...)

III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;

IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

(...)

II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público; (grifo do autor). (BRASIL. 1996a)

A autonomia dos municípios para legislar sobre as questões educacionais é recente, pois esses foram considerados como ente federado, somente, a partir da Constituição Federal de 1988, quando foram introduzidas as possibilidades de criar o seu próprio sistema de ensino - *art. 211 – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.*

A Constituição Federal de 1988 e a legislação infraconstitucional que a sucedeu consideraram o município como ente autônomo, para organizar o seu próprio sistema de ensino; destacam-se: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº9394/96 e a Lei nº. 9.424/96, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), posteriormente, a medida provisória nº 339 de 28 de dezembro de 2006, convertida em lei nº 011.494/ 2007, instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB manteve esse princípio.

Nas décadas de 1980 e 1990, os termos; descentralização, autonomia e participação foram utilizados por parte de setores nacionais, como estratégias políticas para transferir a responsabilidade de ofertar a educação para a sociedade civil e instituições não estatais. Essa posição foi explicitada pelo Ministério de Administração e reforma do Estado (MARE), no seu Plano Diretor (1995), que criticou a administração patrimonialista e burocrática e adotou a forma gerencialista de administrar, com a

justificativa de aumentar a eficiência da administração pública, reduzir os custos e aumentar a qualidade dos serviços públicos orientando-os pelos valores da eficiência, eficácia e produtividade inspirado no modelo de administração empresarial.

Nesse novo modelo de administração pública a estratégia adotada incentiva a competição, estimula a concorrência no interior do Estado e entre as instituições educacionais, com ênfase nos resultados em detrimento dos processos. No mesmo sentido afirmava a necessidade de maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil na oferta desse serviço. Para justificar suas ações classificou os serviços em: a) núcleo estratégico: corresponde ao governo, em sentido lato; o setor que define as leis e as políticas públicas e cobra o seu cumprimento; b) atividades exclusivas: setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar; c) serviços não exclusivos: setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas, serviços que envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde; e d) produção de bens e serviços para o mercado: área de atuação das empresas, caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro.

Essa nova forma de administração pública adotada revelou o seu caráter gerencialista, assentado em bases empresariais e privatista, como se observa nos tópicos que trata dos objetivos e diretrizes [...] b) *limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para mercado para a iniciativa privada* (BRASIL/MARE, 1995, p. 45).

O governo federal, nesse período dá destaque a um novo conceito de público; o público não estatal. Essa prática, de transferência de serviços para o setor público não estatal nublava o real significado dos termos autonomia, descentralização e participação utilizando-os como *metáforas capazes de dissimularem os conflitos, de acentuarem a igualdade, o consenso e a harmonia, como resultados ou artefatos, e não como processos e construções coletivas* (LIMA, 2002, p. 31).

*A **autonomia** (mitigada) é um instrumento fundamental de construção de um **espírito** e de uma **cultura** de organização - empresa; a **descentralização** é congruente com a «ordem espontânea» do mercado, respeitadora da liberdade individual e garante a eficiência econômica: a **participação** é essencialmente uma técnica de gestão, um factor de coesão e de consenso. (LIMA, 2002, p. 31, grifos do autor).*

No decorrer dos anos de 1990, o termo participação tornou-se uma referência obrigatória e proclamada nos planos, projetos ou política governamental, como sinônimo de descentralização, que na realidade não era descentralização, mas sim desconcentração², em oposição à centralização política que imperou até meados da década de 1980. A partir disto, o uso instrumental do conceito de descentralização passou a ser, aplicado como desconcentração, expressando a estratégica retirada do Estado da prestação de serviços públicos essenciais à sociedade³, com profundos reflexos na área de educação básica pública, entre outras.

No caso da descentralização administrativa foi concebida como processo de transferência de competências e responsabilidades para as autarquias, e órgãos periféricos de execução das políticas públicas. A sociedade civil também foi convocada a participar, mas de forma limitada, pois sua ação foi reduzida à execução de tarefas, enquanto ao Estado cabia planejar, estabelecer as diretrizes das ações, propor instrumentos de avaliação nacional, manter o controle e supervisionar os procedimentos e resultados previstos a priori.

Forçado pela complexidade dos problemas e a carência dos recursos, o Estado desenvolve as “táticas”, mas conserva as “estratégias”, ao mesmo tempo em que substitui um controle directo, centrado no respeito das normas e dos regulamentos, por um controle remoto, baseado nos resultados (BARROSO, 2002 p. 15).

Contudo, a Constituição Federal de 1988, no que se refere à gestão definiu, no artigo 206, que o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei. Esse princípio de gestão democrática foi incorporado na Lei Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/96, conforme disposto. Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;

Também o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei 10.172, de nove de janeiro de 2001, definiu o sistema de gestão, (item 11.3.2) embasado no princípio da

² Paro, (2001), afirma que “a descentralização do poder se dá na medida em que se possibilita cada vez mais aos destinatários do serviço público sua participação efetiva, por si só, ou por seus representantes, nas tomadas de decisões.” Alerta para “[...] não confundir descentralização de poder com desconcentração de tarefas, e, no que concerne a gestão financeira, não identificar autonomia com abandono e privatização” (PARO, 2001, p.83).

³ A descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. (BRASIL/MARE, 1995, p.11-12)

democracia participativa, assim registrado na meta 2; *definir, em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade.*

Embora, a legislação possa ser vista como síntese das lutas sociais, havia pouca correlação direta entre os princípios de cidadania, autonomia, participação e descentralização estabelecidos na legislação, e, o que fora apregoado nos discursos, projetos, programas e planos de governo e o que era efetivado. Em alguns casos foram utilizados indiscriminadamente, sem produzir os efeitos que seu significado carrega. O princípio da gestão democrática definidos em lei expressa avanços, ainda que, com os limites da legislação, entretanto, a gestão democrática fazia-se em outros espaços, emergia das ações dos sujeitos nas escolas e sistemas públicos. Coaduna-se com essas reflexões o estudo de Pereira (1957) quando ressalta que uma característica marcante na cultura política brasileira tem sido o distanciamento entre o escrito, o dito e o praticado.

A nossa história está cheia de discursos empolados, eloquentes, cheios de palavras sonoras, que adquirem um valor essencialmente emotivo. (...) Na palavra escrita, é a mesma coisa. A fórmula verbal é sagrada. Acredita-se naquilo que está no papel. A nossa burocracia é um imenso papelório. Um decreto ministerial, uma vez publicado é confundido com o fato realizado. (PEREIRA, 1957, p. 53).

Assim, este estudo busca refletir sobre que ações e fatores são determinantes no processo de criação e atuação do Conselho Municipal de Educação de Anápolis (CMEA) no período de 2001 a 2008, que o caracteriza como tendo natureza autônoma e que contribuem para seu fortalecimento, tornando-o instrumento de representação da sociedade civil nos processos de democratização das políticas para a educação.

2. Relevância política, social e acadêmica

2.1. Relevância Política

Em seus estudos Hofling (2001) diferencia políticas públicas e políticas sociais: concebe as primeiras como as de responsabilidade do Estado em seu aparelho burocrático, quanto à implementação e manutenção, mas não podem ser reduzidas a políticas estatais. A tomada de decisão envolve órgãos públicos e os agentes da sociedade relacionada à política praticada; já as políticas sociais, têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX e referem-se à proteção social com o objetivo de diminuir as desigualdades sociais, seja no atendimento às necessidades materiais,

socioeconômicas ou no enfrentamento da pobreza política, superando a condição de "massa de manobra" e "objeto manipulado".⁴

Por seu turno, Demo (2007) distingue três formas de conceber a política social: as políticas assistenciais, as socioeconômicas e as participativas. Interessa-nos neste estudo analisar mais detidamente as políticas participativas por serem as que possibilitam interferir diretamente nas políticas públicas no atendimento às necessidades sociais de superação

[...] da pobreza política da população, dentro do reconhecimento de que não se pode enfrentar a pobreza sem o pobre. (...) Nesse espaço, emerge a oportunidade iniludível de formação do sujeito social, consciente e organizado, capaz de definir seu destino e de compreender a pobreza como injustiça social. (DEMO, 2007, p.37)

As políticas participativas, como forma de enfrentamento da pobreza política, concentram os esforços no sentido de combater a precariedade da cidadania e possibilitam à sociedade civil a superação das manifestações clássicas dessa *pobreza como massa de manobra, seja por meio da letargia cultivada e mantida, seja sob a forma de ditadura opressiva.* (LUSTOSA, 2005 apud DEMO, 2007. p. 38-39).

Os conselhos municipais de educação têm um papel significativo na democratização da política de educação seja pelas suas práticas políticas, seja pelo exercício de suas funções legalmente previstas e estatuídas em regulamentação própria, e ainda, de ser um órgão de controle e acompanhamento social.

O CME é um órgão do Sistema Municipal da Educação, composto por representantes do executivo municipal e por diversos segmentos da sociedade civil, com atribuições de normatização, regulamentação, acompanhamento, fiscalização de sua execução, proposição, a partir de estudos, de medidas para a melhoria da educação. Constitui-se como um espaço profícuo para o exercício da participação política para a implantação de políticas sociais.

Embora, legalmente, instituído e concebido como interlocutor da sociedade civil organizada nas definições de políticas públicas "*[...] essa tarefa pode ser "cartorializada" - e frequentemente tem sido - numa formalização tal que anula o poder político-pedagógico do conselho e das escolas.*" (MONLEVADE, 2004, p. 34).

Semelhante aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social – CACS, o conselho municipal de educação apresenta em sua configuração formato institucional

⁴ (DEMO, 2007, p. 20)

que possibilita a intervenção democrática participativa por meio de políticas públicas municipais de educação e de mecanismos de controle social.

Para designação dos conselheiros são utilizadas diferentes combinações de processos; eleições, indicação, concurso, pode também assumir diferentes tipos de representação desde a livre até a vinculada ou interpretativa. (LIMA, 2008, p.74) A participação da sociedade por meio de representação nos conselhos de educação corresponde à política democrática participativa de integração entre o ato de eleger o representante e estabelecer diálogo deste com os representados e o poder público. O conselheiro ao discutir com o segmento que representa, busca identificar suas necessidades e propostas, encaminhando-as para discussão a fim de defender a posição dos representados no conselho. Outra possibilidade que os conselhos apresentam é o de constituir-se como instrumento de aprendizado político na inserção da sociedade civil na gestão política da educação no município. Ao estabelecer um vínculo entre a comunidade e o governo municipal possibilita a atuação da sociedade junto ao poder público, em especial, o executivo na discussão e definição das políticas educacionais, numa relação de representação e participação.

A participação, da sociedade civil nos conselhos, ao ser compreendida como processo de construção autônoma e desalienante permite tornar esses espaços um *locus* de atendimento às demandas socioeducacionais e a constituir-se num espaço de aprendizado de cidadania política, aprimorando as práticas de intervenção democrática no processo político e na gestão dos bens públicos.

2.2. Relevância Social

O estudo do Conselho Municipal de Educação pela ótica da autonomia não atinge somente ações individuais; a liberdade e vontade dos próprios conselheiros vistos em sua individualidade, mas pressupõe a compreensão dos condicionantes que corroboram para a construção da autonomia do conselho, a saber: possuir estrutura física que possibilita autonomia; ter recursos financeiros necessários; possuir tempo e espaços de formação; independência política; entre outros.

Ao realizar este estudo procurar-se-á identificar como se constrói a autonomia e como os conselheiros se libertam da participação tutelada, rompem com os traços da política arraigada no neopatrimonialismo⁵ e reafirmam práticas mais abertas e mais

⁵ Com base nos estudos de Schwartzman (2007) compreendemos o neopatrimonialismo como um sistema político onde o poder é exercido, por uma classe política sem propriedades, por meio da

democráticas, apontando novas formas de atuar na transformação das políticas educacionais.

A compreensão de como ocorre a construção da autonomia do conselho enquanto órgão de representação da sociedade civil indica caminhos a serem trilhados para a democratização das políticas públicas educacionais municipais e o atendimento das necessidades educativas das camadas sociais que tem sido marginalizadas deste serviço público.

Agora, pelas tecnologias e mídias a administração pública municipal possui uma abrangência e complexidade nunca percebida em outro período histórico; alcança os setores, antes, não alcançados devido à mudança de paradigmas nas relações econômicas, políticas, sociais e culturais; nas formas de comunicação e informação. Com o crescimento da complexidade, cresce também a exigência da participação dos sujeitos sociais na gestão dos bens públicos, em especial o direito à educação.

2.3. Relevância Acadêmica

Um mapeamento de estudos que versavam sobre o conselho de educação e autonomia, entre 2005 e 2008, constatou-se que ainda são escassos. Contudo, um levantamento no banco de dados da Capes, IBICT, e bibliotecas digitais de universidades brasileiras, teve como resultado onze dissertações e uma tese⁶.

A maioria destes estudos prioriza a questão do conselho enquanto espaço de participação da sociedade civil e com resultados que variam de acordo com o momento econômico político ou com a cultura local como espaços de participação restrita. Os poucos estudos que analisaram a questão da autonomia do conselho indicam a necessidade de compreender a participação da sociedade civil nesses órgãos, em especial como os conselheiros desempenham o seu papel e suas atribuições.

No Brasil, estudos sobre os conselhos municipais de educação ganharam destaque na década de 1990; foi objeto de reflexões das mais diferentes áreas de concentração como educação, ciências sociais, ciências políticas, saúde, sociologia, e outros, motivados pelo momento de abertura política e de redemocratização do país. A maioria dos estudos tiveram foco na participação da sociedade civil e concentraram os

dominação racional legal utilizando-se de aparatos burocráticos e de uma racionalidade de tipo exclusivamente "técnico", onde o papel do contrato social e da legalidade jurídica seja mínimo ou inexistente.

⁶ Cf. bibliografia - Alves (2006), Betlinski (2006), Coelho (2006), Faria (2006), Lima (2006), Lord (2005), Melo (2005), Nascimento (2007), Pierozam (2006), Ramacciotti (2007), Sobrinho (2007), Trabuco (2006).

esforços na compreensão do papel do conselho e sua finalidade; se há ou não participação da sociedade civil no governo; e se sua atuação reproduz cultura política. Poucos estudos tiveram como categoria de análise a autonomia, destes, a seguir apresenta-se uma breve síntese.

a) Melo (2005), Betlinski (2006) e Alves (2006), concluem que a participação dos conselhos na elaboração das políticas públicas educacionais ainda é limitada, apenas sinalizam para a produção de uma cultura política e constitui-se em exemplo do “aprender-fazendo” e contribui de forma precária para estabelecer um processo de interlocução pública entre as entidades, seus representantes.

b) Pierozam (2006) acredita que os conselhos podem estar se efetivando, mais como instrumento de transferência de competências e responsabilidades da esfera estadual para a municipal, o que pode implicar também total descompromisso com o regime de colaboração das esferas públicas.

c) Lord (2005), Betlinski (2006), Pierozam (2006) e Lima (2006) concluem que os conselhos são ainda dependentes dos governos municipais em relação à estrutura física, administrativa, financeira, de pessoal e de acesso, possuem certas dificuldades para a tomada de decisões, e que necessitam mais do que processos legais (legislação) requer condições estruturais (educação, renda, instituições), mesmo assim, Lord (2005) e Betlinski (2006), destaca que; apesar de todas essas dificuldades têm evidenciado que esses colegiados procuram realizar experiências mais democráticas, contando com a participação da população e buscando alternativas para sua atuação. Lima (2006) por sua vez identificou tímida caminhada do órgão na direção da autonomia, não sem muita instabilidade e, por vezes, com lamentáveis retrocessos, comprometendo a consolidação da prerrogativa legal e o pleno exercício cidadão democrático no Estado do Tocantins.

d) Coelho (2006), Nascimento (2007) e Trabuco (2006) ao analisar a composição e representação dos diversos segmentos da sociedade nos conselhos alertam que a institucionalização legal e formal não garante o processo democrático, concluem que a composição e o processo histórico, podem influenciar diretamente na participação, em alguns casos pode ser influenciado pela tradição da cultura política paternalista, patrimonialista, clientelística e incorrer no risco do corporativismo.

e) Faria (2006) destaca o processo de democratização do país e a crescente responsabilização dos municípios que, gradualmente, se fortalecem ao conquistar maior poder decisório para a definição e implementação de políticas públicas locais, acompanhado por instrumentos participativos e de controle social, como é o caso do Conselho de Educação. Nascimento (2007) e Sobrinho (2007), concluíram que a atuação

do Conselho concentra-se nas funções normativas e definidor das políticas para a educação cumprindo, integralmente, suas atribuições regimentais e por vez atua como fórum representativo da sociedade para a discussão, elaboração e avaliação dessas políticas. Ramacciotti (2007) analisa a composição, atribuições e percebe nesse órgão colegiado possibilidades de contribuir para a democratização da gestão pública e para o aprimoramento das políticas governamentais.

Na leitura desses estudos, pode-se aferir que o Conselho Municipal de Educação ao ser instituído na legislação, embora apresentem o caráter democrático, em determinado período, desempenha papel de órgão do governo e, em outro, de representante da sociedade civil. Sua atuação em alguns momentos tem sido limitada, pelo fato de, ainda, serem dependentes do poder executivo, em vários aspectos, bem como pela falta da tradição de participação política e de conhecimento de seus atores, além de que não possuem plena capacidade de participação ativa, nesse sentido, a autonomia ainda é algo a ser conquistado.

A busca de artigos na base de dados do scielo resultou no encontro de cinco artigos, que aprofundam a compreensão da autonomia. Martins (2002) analisa a trajetória do conceito de autonomia em Castoriadis; Gomes e Andrade (2008) sobre a autonomia do conselho da escola; Teixeira (2004) analisa a concepção e papel dos conselhos e outros espaços públicos autônomos; Souza e Faria (2004) realizam reflexões sobre a construção da autonomia do município em questões educacionais e Dombrowski (2008) reflete sobre a influência do executivo municipal nos conselhos de educação na forma de composição do conselho.

À medida que os conselhos caminham para a autonomia, tornam-se, palco de disputa entre os tradicionais mandatários e os segmentos sociais excluídos. Esta disputa acaba por determinar a inconstância no desempenho dos conselhos em diferentes locais e evidencia os dissensos, conflitos, divergências e contradições.

Embora a literatura consultada tenha sinalizado a questão da construção da autonomia do CME, propomos, neste estudo, analisar o processo de construção da sua autonomia, nesse contexto de confluência de forças e interesses antagônicos municipais.

Diferentemente dos estudos realizados, o que propomos é a análise da dinâmica interna do conselho na construção de sua autonomia a fim de compreender como na sua trajetória supera o momento da participação formal/concedida/tutelada para uma fase em que os conselheiros possam conquistar a autonomia, por meio da participação real/conquistada/construída por entre embates, conflitos e contradições que podem vir a ocorrer no seu interior e nas relações com o poder governamental municipal.

Desse modo, espera-se desvelar como ocorre o processo de construção da autonomia e o empoderamento⁷ do conselho como espaço de participação ativa da sociedade civil nas políticas públicas para a educação no município.

3. Objetivos e questões de investigação

3.1. Objetivo Geral

Identificar e analisar que ações na trajetória do Conselho Municipal de Educação de Anápolis-GO, no período de 2001 a 2008, contribuíram para a construção de sua autonomia e o caracterizaram como órgão de representação da sociedade civil. E para a realização deste objetivo analisar-se-á como o conselho tem assumido a sua natureza regimental e institucional, a de ser um órgão político, financeiro e, administrativamente autônomo, de caráter consultivo, normativo e deliberativo acerca das questões inerentes ao Sistema Municipal de Educação, e ser um órgão colegiado de representação dos segmentos da sociedade civil na perspectiva de superar as desigualdades.

3.2. Objetivos Específicos

1) Identificar e compreender como na sociedade civil as lutas sociais propiciaram a participação dos sujeitos na elaboração de políticas públicas para a educação básica no município e conformou práticas de democratização pela via dos conselhos.

2) Analisar como ocorre a participação, como uma ação autônoma, dos sujeitos sociais na gestão de políticas públicas.

3) Compreender o contexto sócio histórico de criação do Conselho Municipal de Educação de Anápolis, e em seguida analisar o processo de construção de sua autonomia na educação básica, pública do município.

4) Identificar, por meio de análise documental e dos depoimentos dos conselheiros como ocorreram as ações autônomas do CMEA que contribuíram para:

- a) ampliação da duração do ensino fundamental para nove anos;
- b) ampliação do atendimento à educação infantil;
- c) financiamento da educação infantil.

⁷ Processo de mobilizações e práticas destinadas a promover e impulsionar grupos e comunidades, no sentido de seu crescimento, autonomia, melhoria gradual e progressiva de suas vidas (material e como seres dotados de uma visão crítica da realidade social); (GOHN, 2004, p.23).

Este estudo assume a concepção de que o exercício da investigação amplia o conhecimento e que a ciência torna-se um caminho para novas descobertas por meio de constantes indagações. Problematisa e espera desencadear e ampliar a reflexão teórica acerca dos processos participativos no âmbito do Sistema Municipal de Ensino, com o foco na gestão democrática e como sujeitos sociais, para tanto, elaborou as **questões**:

1) Em que medida na sociedade civil, sob a perspectiva de Gramsci, as lutas sociais contribuem para a compreensão da participação dos sujeitos, na definição de políticas públicas para a educação?

2) Como a literatura analisou a organização dos sujeitos, na sociedade civil, para conquistar espaços de participação na definição de políticas públicas para a educação por meio dos conselhos municipais de educação?

3) A forma como o conselho constituiu-se e posicionou-se, caracteriza-o como espaço democrático de representação popular na definição de políticas públicas para o município de Anápolis?

4) Que contextos sócio econômico e político propiciaram a criação de CMEA e como sua forma de organização e funcionamento possibilitam-lhe atuar na gestão da educação, por meio da elaboração de políticas públicas?

5) A forma como o Conselho Municipal de Educação foi criado representa a consolidação de uma esfera pública democrática e de participação da definição, monitoramento, fiscalização e avaliação de políticas públicas para o município, assegurando a sua autonomia frente ao poder executivo municipal?

6) Em que medida o Conselho Municipal de Educação, por meio da atuação dos conselheiros, influenciou as decisões das políticas públicas para a educação municipal, apontando direcionamentos que contribuíram para a ampliação do Ensino Fundamental de 09 anos, extensão para a Educação Infantil e o financiamento da educação municipal. São questões que propomos refletir.

4. Reflexões sobre o método científico em educação

Para a realização de uma pesquisa em educação, implica refletir sobre os procedimentos e conjunto de técnicas que nortearão o caminho a ser percorrido pelo pesquisador, pois, *a metodologia deve dispor de um instrumental claro, coerente, elaborado, capaz de encaminhar os impasses teóricos para os desafios da prática.* (MINAYO, 1994, p.16).

As concepções, os valores ontológicos e gnosiológicos que o pesquisador possui definirão os resultados de seu trabalho. Gamboa (2008) afirma que as concepções de homem, de educação, de história e realidade, entre outros estão presentes de forma implícita em toda investigação educativa. A concepção do método do conhecimento não é independente do objeto do conhecimento, pois, o objeto indica um dado tipo de método.

A realidade concreta é a base central para o materialismo histórico dialético⁸. Para Karl Marx (1982), ela possui uma dimensão concreta, que deve ser apreendida, a partir de categorias históricas de produção material para se chegar à totalidade concreta, síntese de múltiplas determinações e unidade na diversidade.

O concreto é concreto porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso o concreto aparece no pensamento como o processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida ainda que seja o ponto de partida efetivo e, portanto, ponto de partida também da intuição e da representação (MARX, 1982, p. 14).

A dinâmica do objeto que é histórico e social, em uma pesquisa em educação, não pode ser compreendida cientificamente sem que o pesquisador tenha uma visão de mundo e possuir uma concepção dialética da realidade e do pensamento, a materialidade dos fenômenos, e que estes, são possíveis de conhecer. Deve-se acreditar que a realidade objetiva existe fora da consciência e que esta realidade é produto das relações materiais, e que não é fruto do pensamento humano, mas o seu contrário e que esta consciência é um produto das condições materiais, segundo Marx a consciência é resultado da evolução do material e das relações materiais estabelecidas.

(...) São os homens os produtores de suas representações, de suas ideias, etc., mas os homens reais e atuantes, tal como são condicionadas por um determinado desenvolvimento de suas forças produtivas e das relações a elas correspondentes, até chegar a suas mais amplas formações. A consciência nunca pode ser outra coisa que o ser consciente, e o ser dos homens é o seu processo de vida real. E, se, em toda a ideologia, a humanidade suas relações aparecem de ponta-cabeça, como ocorre em uma câmera escura, esse fenômeno resulta de seu processo histórico de vida, da mesma maneira pela qual a inversão dos objetos na retina decorre de seu processo de vida diretamente físico (MARX, ENGELS, 2007, p.51)

⁸ O materialismo dialético é um método de investigação que compreende a natureza com seus nexos e determinações em constante movimento. Materialismo histórico adotado por Marx consiste em uma filosofia que pretende ser revolucionária e procura demonstrar as contradições internas da sociedade de classes e as exigências de superação. (MARTINS, 2008, p. 81-83).

Nas ciências humanas como nas ciências naturais o pesquisador é o sujeito da pesquisa, o que difere é que, nas primeiras, o objeto também é humano, histórico e social. Sujeito e objeto são da mesma ordem epistêmica, não só o sujeito tem capacidade de conhecer como também o objeto tem distintas faces arraigadas em uma realidade histórica e social.

O objeto nesta perspectiva não pode se reduzir aos conselheiros, mas a realidade dinâmica em que atuam, neste caso, o Conselho Municipal de Educação com sua dinâmica, história de sua construção e de sua autonomia. A concepção que tenho desse objeto não é algo passivo esperando ser descoberto, mas se apresenta como algo dinâmico que para compreendê-lo tenho que acompanhar o seu movimento.

Propõe-se um outro nível e objetividade como processo central na produção do conhecimento que implica considerar as múltiplas determinações e parte da historicidade, do contexto social e cultural em que o objeto se insere. O que se quer investigar é histórico e, socialmente, determinado.

O conselho é compreendido nas relações que se estabelecem no seu interior, o sentido que damos a atuação dos conselheiros não podem ser atribuídos aos indivíduos isoladamente, o que permiti acessar a verdade é o sentido que damos às ações coletivas produzidas num contexto dinâmico, complexo e contraditório:

[...] aqui estão, por conseguinte os fatos: indivíduos determinados, que, como produtores, atuam de uma maneira também determinada, estabelecem entre si relações sociais e políticas determinadas. É preciso que em cada caso, a observação empírica ponha em relevo - de modo empírico e sem qualquer especulação ou mistificação - o nexos existente entre a estrutura social e política e a produção. A estrutura social e o estado nascem continuamente do processo vital de indivíduos determinados, porém desses indivíduos não como podem parecer à imaginação própria ou dos outros, mas tal e qual realmente o são, isto é, tal como atuam e produzem materialmente e, portanto, tal como desenvolvem suas atividades sob determinadas limitações, pressupostos e condições materiais, independentemente da vontade. (MARX, 2007, pp. 50-51).

A afirmação de que o sujeito e a realidade são históricos não implica apenas, dizer que vive em um determinado tempo e espaço vai além; diz respeito às construções materiais, estrutura social e política e as formas de produção. Não é algo que podemos apreender de forma subjetivo, ou somente com o uso da razão necessita remontar o processo histórico e as formas com que foi produzido. O homem nessa perspectiva é

produto e produtor do meio; *demonstra, assim que as circunstâncias fazem os homens, assim como, os homens fazem as circunstâncias.* (MARX, 2007, p.66)

Ao analisar a realidade concreta em suas múltiplas determinações, histórica e culturalmente produzida, buscando apreendê-la na sua totalidade, deve-se considerar os vários nexos, e o contexto histórico e social em que foi produzida. Para dar conta de tudo isso exige do pesquisador a aquisição de um domínio teórico-prático, para selecionar as determinações para compreensão da realidade. No estudo do percurso histórico interessa, então, o que do passado não passou; que problemas desenvolveram-se e ainda permanecem sem a devida elucidação.

Para ser materialista e histórica tem de dar conta da totalidade, do específico, do singular e do particular. Isto significa dizer que as categorias totalidade e contradição, mediação, alienação não são apriorísticas, mas construídas historicamente (FRIGOTTO, 2008, p. 73)

Para esse estudo acerca do Conselho Municipal de Educação de Anápolis considera os processos históricos das lutas pela sua autonomia *em sua dinâmica incessante observada na totalidade concreta que se movimentando gera algo novo a cada realidade sócio histórico* (MARTINS, 2008, p. 68).

Ao propor essa abordagem procurar-se-á situar o objeto de investigação no plano da realidade histórica, sob a forma de trama das relações contraditórias, conflitantes e do desenvolvimento e transformações desse movimento social que resultaram na criação e consolidação do CME. Para tanto, aproximar do materialismo histórico dialético significou acreditar *que os indivíduos e sujeitos coletivos se projetam na dinâmica das relações sociais para lhe imprimir outro curso, uma vez que tais relações não são determinadas por uma necessidade abstrata, mas pelo conjunto das práticas sociais.* (MARTINS, 2008, p. 218). Desse modo e, para alcançar o proposto recorreu-se:

- a) ao estudo de documentos oficiais;
- b) a entrevistas semi-estruturadas com os sujeitos envolvidos no processo de implantação e institucionalização do Conselho Municipal de Educação e
- c) a análise das lutas para sua constituição como órgão autônomo do sistema municipal de ensino. É, portanto, a partir desses pressupostos, que se situa a investigação como momento de uma reflexão e de uma prática política e pedagógica, delimitada e contextualizada historicamente em processo de construção.

5. Metodologia, percurso e instrumentos da pesquisa

A partir desse pressuposto epistemológico o estudo proposto elegeu a pesquisa qualitativa na perspectiva histórica dialética, como forma de conhecer a realidade concreta no seu dinamismo e nas suas inter-relações na tentativa de abranger as características mais importantes e o processo de desenvolvimento do tema, por meio de *estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira a permitir o conhecimento amplo e detalhado do mesmo.* (PÁDUA, 2008, p.74; GIL 1994, p. 79).

A partir da opção teórica metodológica adotou-se uma combinação de procedimentos como; mapeamento bibliográfico, análise documental, entrevistas semi-estruturadas, e realizadas tendo *lôcus* o Conselho Municipal de Educação de Anápolis no período de 2001 a 2008.

Destaca-se que a cada dois anos renova-se um terço e dois terços, do mandato dos conselheiros alternadamente. Para fins de análise considerar-se-á como primeiro mandato o período de 2001 a 2004, e o segundo mandato compreendido entre os anos 2005 a 2008, pelo fato, de dois terços do mandato dos 11(onze) primeiros conselheiros, expirarem no início de 2005, assumindo em seus lugares novos conselheiros, e estes, por sua vez, tiveram os seus mandatos expirados em 2009.

Os estudos bibliográficos permitiram identificar as categorias analíticas construídas sobre autonomia dos conselhos como órgãos de natureza colegiada, com representações de diferentes segmentos da sociedade, inclusive do poder Executivo Municipal, além da heterogeneidade, origem social, econômica, política e cultural, e os diferentes e histórias de vida dos conselheiros.

A partir dessa reflexão, optou-se por utilizar a análise documental priorizando as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do conselho desde o início de 2001 ao final de 2008, totalizando 348 atas das reuniões ordinárias e extraordinárias além da legislação produzida no período, documentos e correspondências produzidas e ou recebidas pelo Conselho. Essa opção deveu-se, sobretudo, por tratar-se de um estudo histórico com um recorte temporal, e ainda, pelo fato deste tipo de pesquisa possuir a vantagem de *que os documentos constituem fonte rica e estável de dados. Como os documentos subsistem ao longo do tempo, tornam-se, a mais importante fonte de dados em qualquer pesquisa de natureza histórica,* (GIL, 1994, p. 46).

A análise documental inicia-se com a coleta dos materiais, constitui uma técnica importante na pesquisa qualitativa, seja complementando informações obtidas por

outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema (LUDKE e ANDRÉ, 1999, p. 44);

Para a revisão do percurso histórico do processo de construção da autonomia do Conselho Municipal de Educação, assume-se, aqui, a concepção da necessidade de compreender as relações entre os fatos passados que ainda se fazem presentes na atualidade e no contexto em que são produzidos.

Novamente, tornou-se fundamental buscar e compreender as concepções registradas em documentos levantados e que envolveram encaminhamentos, e deliberações coletivas entre órgãos da administração municipal vinculados à educação e os segmentos representativos da sociedade, e que sistematizam e sintetizam as experiências de participação e controle social deste período como: as Atas das seções plenárias; os relatórios e documentos de Conferências; cadernos, boletins e outros documentos que tenham sido produzidos e ou publicados como produto desses eventos. As Resoluções que normatizaram o ensino municipal de Anápolis; o projeto de elaboração do Plano Municipal de Educação (PME); Regimento Interno.

Também integram o contexto histórico da investigação documentos como: a Constituição Brasileira de 1988, Estadual e a Lei Orgânica do Município; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº. 9.394/96; a Lei que dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação; a Lei n. de Criação do Conselho Municipal de Educação; o Decreto de aprovação do Regimento Interno do CME/Anápolis; A Lei Orgânica do Município e Documentos orientadores da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação - UNCME e do Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação - Pró-Conselho.

Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com dez ex-conselheiros sendo cinco de 2001 a 2004, e cinco de 2005 a 2008, que atuaram à época, tendo como critérios de escolha para cada conselheiro de ambos os períodos: a) ter participado de outro conselho ou movimento social; b) ter exercido dois mandatos como conselheiro; c) ter exercido atividades como docente; d) ter exercido influência direta na ampliação da duração do ensino fundamental para nove anos, no atendimento à educação infantil e no financiamento da educação; f) ter exercido o cargo de presidente, ou secretário do conselho. Esses critérios foram eleitos considerando o envolvimento dos entrevistados com o processo de definição do CME como órgão autônomo no âmbito do Município no período e a pluralidade de segmentos representados contemplando as diferentes visões.

Quadro . I. Sujeitos da pesquisa

Período (2001 a 2004)	Código*	Período (2005 a 2008)	Código*	Sujeitos/População
1 (Um)	C, 1° - 1	1 (Um)	C, 2° - 6	▪ 2 conselheiros
1 (Um)	C, 1° - 2	1 (Um)	C, 2° - 7	▪ 2 conselheiros
1 (Um)	C, 1° - 3	1 (Um)	C, 2° - 8	▪ 2 conselheiros
1 (Um)	C, 1° - 4	1 (Um)	C, 2° - 9	2 conselheiros
1 (Um)	C, 1° - 5	1 (Um)	C, 2° - 10	▪ 2 conselheiros
5 (Cinco)	C – 1° - (1 ao 5)	5 (Cinco)	C, 2° - (6 ao 10)	Total de conselheiros entrevistados - 10 (Dez)

Fonte: Quadro elaborado pelo autor de acordo com a Lei Nº. 2.699, se 01 de setembro de 2000 e Regimento Interno do CME do Município de Anápolis-GO.

Optou-se em manter o anonimato dos entrevistados para isso usou-se como código identificador: **Letra - C** – refere-se ao conselheiro; **Numeração ordinal - 1°** - refere-se à primeira fase do conselho de 2001 a 2004 e **2°** - refere-se à segunda fase 2005 a 2008; **Numeração cardinal - (1, 2, 3,..., 10)** refere-se à quantidade de conselheiros entrevistados.

Quadro. II. Questões de entrevista com os conselheiros selecionados.

Categorias de análise	Questões
Participação	1. Como ocorreu a designação (escolha dos representantes) e capacitação (preparação) dos conselheiros no período de sua atuação no CME-ANS
	2. Como a sua participação influenciou as decisões tomadas no conselho? Quais dessas decisões foram mais relevantes para a educação municipal?
Autonomia	3. O que considera ter sido um avanço, na educação básica no município, em relação à ampliação do ensino fundamental para nove anos, à educação infantil e ao financiamento da educação?
	Descreva como foi o relacionamento do conselho com a secretaria municipal de educação? E com o segmento que representou?
Gestão	5. O que pode ser considerado com facilitadores da atuação do conselho e o que pode dificultar essa atuação?
	6. No período em que atuou, ocorreu alguma deliberação plenária da qual não pactuava? Como eram resolvidas as questões que não tinham unanimidade de pensamento? Descreva uma dessas situações.
CME	7. Como tem zelado para que o conselho se organize para desempenhar suas funções, conforme sua natureza regimental de ser um órgão política, administrativo e financeiramente autônomo?
	8. Defina o Conselho Municipal de Educação.

Fonte: Elaboração do autor.

A utilização da entrevista semi-estruturada neste tipo de estudo, utiliza-se de um grupo de questões previamente elaborado pelo pesquisador, mas também permite e, às vezes, até incentiva que o entrevistado fale livremente sobre assuntos que surjam pelo desdobramento do tema principal. (PÁDUA, 2008, p.70)

5. Estrutura e organização da dissertação

A dissertação está organizada em quatro capítulos. No capítulo primeiro, analisam-se os processos de participação da sociedade organizada nas decisões de políticas de democratização do Estado. Recorre-se à concepção gramsciana de sociedade civil, de hegemonia e contra hegemonia. E, ainda, como as lutas sociais na sociedade civil propiciaram a participação dos sujeitos na elaboração e gestão de políticas públicas para a educação básica no município; como, no processo histórico, a sociedade civil organizou-se conquistou direitos e reivindicou o seu atendimento. Ao final deste capítulo, realiza-se um breve histórico sobre os conselhos de educação no país.

A pretensão de construir uma fundamentação teórica com um núcleo conceitual básico exigiu assumir, no segundo, as concepções adotadas de autonomia, participação, políticas públicas e, suas inter-relações na gestão democrática e, ainda, identificar e analisar como na sociedade civil o segmento da educação conformou práticas de democratização pela via dos conselhos municipais.

No terceiro capítulo, situamos o espaço democrático em âmbito municipal, para isso, realizou-se um mapeamento histórico sobre a criação, estrutura, composição e funcionamento do Conselho Municipal de Educação de Anápolis. O processo de construção da autonomia do município, referente à educação, via criação e organização do seu sistema de ensino próprio e por último as estratégias político-institucionais para a democratização da gestão pública da educação em nível municipal tornando-as mais participativas e abertas as mudanças instigadas pela sociedade civil o que favorece uma nova condição de construção da autonomia dos Conselhos de Educação.

Como último ponto de análise, enfoca-se a gestão de políticas educativas no município e a relação do Conselho Municipal de Educação de Anápolis (CMEA) com a Secretaria Municipal de Educação Ciência e Tecnologia (SEMECT) na construção de políticas educacionais para o município. Contribuições do conselho para a gestão das políticas públicas municipais na ampliação do Ensino Fundamental para nove anos; sua atuação em relação ao financiamento da educação municipal e ações desempenhadas que contribuíram para a ampliação do atendimento à Educação Infantil.

Capítulo 1. Aproximações acerca dos modos organizativos da sociedade civil

O presente estudo sobre o processo de construção da autonomia do Conselho Municipal de Educação em Anápolis-Goiás, dada sua complexidade exige que se façam opções tanto teórico metodológico, quanto de recortes temáticos das determinações que permitem apreender como na sociedade civil os movimentos sociais organizam-se e lutam para conquistar direitos.

Desse modo, este capítulo refere-se aos processos de participação da sociedade civil, organizada, nas definições de políticas públicas educacionais. Optou-se pela concepção de Estado ampliado em Gramsci por ser o que mais contribui para a compreensão da construção da autonomia dos conselhos, por um lado, situado como órgão representativo da sociedade civil e espaço onde se aglutinam as demandas educacionais e traçam normatizações, deliberações e fiscalização da coisa pública; e por outro lado, como órgão de Estado, devidamente instituído, como parte da estrutura do sistema municipal de educação. No processo de democratização do Estado os movimentos sociais organizados lutaram e lutam pela participação na gestão da educação, instituindo esse princípio na legislação brasileira.

Para este capítulo elegeram-se os seguintes objetivos: a) Identificar na sociedade civil como as lutas sociais propiciaram a participação dos sujeitos na elaboração e gestão de políticas públicas para a educação básica no município e b) identificar e analisar como na sociedade civil o segmento da educação conformou práticas de democratização pela via dos conselhos.

No decorrer do estudo elegeram-se as seguintes questões: em que medida a concepção de sociedade civil, em Gramsci, contribui para a compreensão da participação popular, na definição de políticas públicas para a educação? Como a sociedade organiza-se para conquistar espaços de participação e influenciar na elaboração e gestão de políticas públicas para a educação municipal? Como o Conselho Municipal de Educação constitui-se historicamente, como órgão autônomo, a partir da década de 1990, prioritariamente em Anápolis?

O intento busca refletir sobre os modos organizativos da sociedade civil e as formas de atuar na definição de políticas públicas para a educação básica no município. E para subsidiar a reflexão recorre-se à literatura disponível na perspectiva marxista em Gramsci (2007) e Manacorda (2008), Semeraro (1999) que adotam uma concepção

ampliada do Estado e acreditam na possibilidade de transformação social a partir de movimentos contínuos da sociedade civil organizada.

1.1. Apontamentos sobre o conceito de sociedade civil em Antônio Gramsci

O termo sociedade civil é um conceito da teoria política clássica, que se faz presente em estudo sobre as relações sociais e políticas contemporâneas. Desde a antiguidade, e ao longo da história, desenvolveu-se no campo das ideias e práticas políticas, mas foi a partir do início da Idade Moderna que recebeu diferentes significados conforme o contexto histórico e o desenho político vigente.

A expressão sociedade civil é um termo que, geralmente, vincula-se à definição de Estado, isso quer dizer que ao determinar seu significado e delimitar sua extensão, redefine-se, simultaneamente, o termo Estado. Em seu estudo sobre a sociedade civil Bobbio (2007) destaca a complexidade em definir o termo, delimitar sua extensão e sua compreensão ao afirmar que:

... negativamente por sociedade civil entende-se a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado, entendido restritivamente e quase sempre também polemicamente como o conjunto dos aparatos que num sistema organizado exercem o poder coativo (BOBBIO, 2007, p. 33).

A partir do séc. XVIII, o termo sociedade civil passou a ser utilizado como contraposição entre uma esfera política e uma esfera não política e, geralmente, encontra-se uma definição negativa do que uma positiva. Pelo olhar positivo, sociedade civil define-se como um conjunto de relações não reguladas pelo Estado e, portanto, como tudo aquilo que sobra uma vez bem delimitado o âmbito no qual se exerce o poder estatal. Com o mesmo sentido... *podem-se distinguir diversas acepções [de sociedade civil] conforme prevaleça a identificação do não-estatal sobre o pré-estatal, com o antiestatal ou inclusive o pós-estatal. (BOBBIO, 2007, p.34).*

A acepção pré-estatal corresponde consciente ou não consciente, com a doutrina jusnaturalista, ao afirmar que anterior ao Estado existem várias formas de associação, em que os indivíduos formam entre si para satisfazer seus diversos interesses, que, o Estado superpõe-se para regulá-las, mas sem vetar-lhes o seu desenvolvimento e sem impedir-lhes a contínua renovação.

Já na acepção antiestatal, a sociedade civil adquire uma conotação axiologicamente positiva e passa a indicar o lugar onde se manifestam todas as

instâncias de modificação das relações de dominação, formam-se os grupos que lutam pela emancipação do poder político, adquirem força, os assim chamados, contrapoderes.

Por sua vez, na acepção pós-estatal, sociedade civil tem um significado ao mesmo tempo cronológico, como na primeira, e axiológico, como na segunda, representa o ideal de uma sociedade sem Estado, destinada a surgir da dissolução do poder político⁹. Essa terceira acepção apresenta um caráter utópico, compreendido no sentido de que: *o que ainda não é pode vir a ser [...] algo que se busca ativamente, rumo a uma utopia que deve ser compreendida como uma dialética que transforma em possível o impossível* (RIOS, 2001, p. 74), ao prever uma sociedade organizada, governada por meio da hegemonia sem coação ou dominação, pela dissolução do Estado.

A sociedade civil comumente aceita é a esfera não regulada pelo Estado, isto exige uma nova questão para a sua compreensão: o que se entende por Estado na visão marxiana, e em especial, na visão de Antonio Gramsci?

A opção pela definição crítica do conceito de sociedade civil, bem como o de Estado, exige revisão histórica do percurso de sua construção, sobretudo como ocorreram as transformações das práticas que explicam o processo de democratização das relações na definição de políticas públicas educacionais.

Pela brevidade do estudo realizar-se-á um recorte temporal com ênfase em elementos explicativos na perspectiva marxiana do termo Estado, pelo fato de, Marx desmistificar e retirar a áurea de superioridade entre os homens. Ele abandona a concepção de que o Estado é superior e/ou exterior à relação humana para torná-lo como algo produzido nas relações sociais por meio da forma como o homem produz para satisfazer as suas necessidades e das formas como se apropria do trabalho e das riquezas produzidas pelo trabalhador.

Estudos que o antecederam possuíam uma ideologia liberal de Estado em que fazia separação entre a sociedade política e a sociedade civil, por meio da divisão de poderes e ocultava o caráter classista do Estado, contribuindo para que, esse, apareça como neutro acima de toda a sociedade, e por isso representante legítimo dos interesses de todos, dissimulava o poder do Estado como poder de classe.

Por seu turno, o termo sociedade civil, indissolúvelmente ligado ao de Estado, na perspectiva marxiana, aqui concebido como o lugar onde ocorrem as relações econômicas, ou seja, as relações que constituem a base real sobre a qual se eleva uma

⁹ Sobre as acepções de Estado ver: *Bobbio (2007)*, Estado, Governo, Sociedade para uma teoria geral da política, (p. 34-35).

superestrutura jurídica e política. E sociedade civil significa o conjunto das relações interindividuais que se acham imbricadas no Estado.

Para Marx, na sociedade civil é que se formam as bases materiais de desenvolvimento das relações econômicas, ou melhor, das relações que constituem a *base sobre a qual se eleva a superestrutura jurídica e política*, incluem-se as ideologias e as instituições socioeducacionais (MARX apud BOBBIO, 2007 p. 38).

Marx (2005) utiliza como recurso para compreensão da ideia de sociedade civil, uma resposta a “*Filosofia do Direito de Hegel*”, onde considera dois elementos básicos na compreensão de sociedade civil: a) associa a esfera produtiva e o Estado e posiciona-se, ao lado da esfera produtiva, o que ocasiona uma oposição entre ambos; b) a modernidade surge como resultado de um processo histórico da relação entre Estado e a propriedade privada.

(...) Vê-se já aqui que essa sociedade civil é a verdadeira fonte, o verdadeiro palco da história (...). A sociedade civil abrange toda troca material dos indivíduos, dentro de uma determinada fase de desenvolvimento das forças produtivas (MARX, 2007, 63).

A relação entre o Estado moderno e a propriedade privada foi analisada por Marx em sua obra *A questão judaica*, na qual denunciou ilusória a igualdade formal, instaurada pela institucionalidade burguesa, pois observa que o processo de emancipação política torna o Estado moderno uma comunidade política constituída por cidadãos iguais. A emancipação política, entretanto, coincide com a emancipação da propriedade privada, a finalidade do Estado é garantir o interesse comum, mas este é concebido como o conjunto dos interesses dos indivíduos proprietários.

A sociedade civil de Marx conforme destaca Bobbio (2007) adquire significado na sociedade burguesa no sentido próprio de sociedade de classes. Tal sociedade burguesa tem por sujeito histórico, a burguesia, uma classe que completou a sua emancipação política libertando-se dos vínculos do Estado absolutista e contrapondo-se a este Estado tradicional, os direitos do homem e do cidadão que são, na verdade, os direitos que protegem os interesses particulares da classe burguesa.

A burguesia [...] com o estabelecimento da indústria e do mercado mundial, conquista para si própria no Estado representativo moderno autonomia política exclusiva. O poder executivo do Estado moderno não passa de um comitê para gerenciar assuntos comuns de toda a burguesia (MARX, 2002, p. 12).

Na obra *A Ideologia Alemã* (2007) Marx e Engels revelam-nos como no Estado desenvolve-se a contradição entre a propriedade e o trabalho e, portanto, uma das formas em que se desenvolve a luta de classes. Ele considera a sociedade civil como classe definida, separada em relação à esfera produtiva, uma arena de luta de classes. Desta forma, destaca como as relações sociais de poder são definidas pela emergência de interesses, cuja existência remonta a uma organização particular dos trabalhadores.

Marx prevê lutas pelo atendimento às necessidades sociais, sobretudo problematiza as desigualdades econômicas e defende a inversão da pirâmide social, ao colocar o poder na maioria, os trabalhadores, a única força capaz de destruir a sociedade capitalista e construir uma nova sociedade sem classes.

Mas cada luta de classe é uma luta política (...). Essa organização dos proletários em classe e, conseqüentemente, em um partido político, está sendo perturbadora, continuamente, pela competição entre os próprios trabalhadores (...) mas sempre reergue e alcança conquistas para os trabalhadores através de pressões ao legislativo aproveitando das divisões no meio da própria burguesia. (MARX, 2002, p. 23-24).

Para Marx & Engels da sociedade civil emanam interesses de classes provenientes da sua contradição básica entre capital e trabalho, as lutas e a organização dos trabalhadores alteraram significativamente as relações sociais, em decorrência da conquistas de direitos dos trabalhadores, que lutam para superar as contradições internas da sociedade.

Por seu turno, Bobbio (2007) afirma que o estudo da sociedade civil perpassa pela compreensão da questão da estatalização da sociedade e da socialização do Estado; do Estado social que permeia, mas que, também, foi permeado pela sociedade.

Os sujeitos da sociedade civil enquanto contraproposta ao estado são as classes sociais, ou mais amplamente os grupos, os movimentos, as associações, as organizações, que as representam ou declaram seus representantes; ao lado da organização de classe, os grupos de interesses, as associações de vários gêneros com fins sociais, e indiretamente políticos, os movimentos de emancipação de grupos étnicos, de defesa dos direitos civis, de liberdade da mulher, os movimentos de jovens, etc. (BOBBIO, 2007, p. 36).

Assim de uma visão restrita de Estado como um organismo neutro, que aciona a sociedade civil e que se vale, essencialmente, da coerção para o exercício das suas funções, passou-se ao desenvolvimento da indústria, das formas de produção,

urbanização e também as diferenciações entre as classes ampliaram-se o que requereu uma rede mais complexa de instituições socioeducativas capazes de mediatizar diferentes representações sociais. Tudo isso exigiu regras, normas e a redefinição e abrangência da concepção de Estado para uma visão ampliada.

Nesse sentido, Antônio Gramsci explica como ocorrem as relações de poder e as transformações no interior da sociedade civil burguesa no plano político e cultural, frente ao desenvolvimento da moderna produção provocado pelo advento das indústrias.

Para compreender o Estado e a sociedade civil em Gramsci buscou-se a concepção de Estado ampliado, sem desconsiderar que as condições materiais são determinantes nas relações sociais, Assim recupera-se a sociedade civil, enquanto aparato da hegemonia, no âmbito da superestrutura, espaço político, jurídico e cultural como forma de exercer a coerção que em conjunto com a sociedade política constituem o Estado. Assim, busca-se apoiar em um número maior e mais complexo de determinações para explicar o Estado. A seguir procurar-se-á analisar alguns desses elementos que contribuem para a compreensão da sociedade civil na perspectiva de Gramsci.

Ainda que tenha vivido parte de sua vida no cárcere, Gramsci afirma que a sociedade civil é o conjunto de aparelhos, estruturas e processos sociais que pode materializar-se nas igrejas, nos sindicatos, nas escolas, em grupos e associações, nos meios de comunicações e em diferentes segmentos sociais, que buscam através da ação de seus líderes disseminar uma ideologia com o objetivo de manterem a direção intelectual, moral, cultural e política de uma das classes sobre o conjunto da sociedade

Por seu turno, Coutinho (1989) distingue os aparelhos privados de hegemonia como os sindicatos, as associações, os jornais os meios de comunicação dos velhos aparelhos ideológicos como é o caso das igrejas, partidos políticos e da escola, entre outros, e acredita na possibilidade de que a classe subalterna conquiste o poder hegemônico por meio de suas ideologias, antes mesmo, de tornar-se classe no poder.

As formas de organização das classes subalternas em movimentos sociais foi objeto da atenção de Gramsci e também o é deste estudo, pois compreende o conselho como órgão de representação de vários segmentos da sociedade civil em um órgão devidamente instituído. Percebe-se que essas classes ao se organizarem formam os seus intelectuais com possibilidades para promover uma contra ideologia, e conseqüente contra hegemonia, e assumir a liderança antes mesmo de tornar-se classe no poder. E isso ocorre em nível local, mas para que se torne classe no poder deve formar um bloco histórico onde mobilize tanto a sociedade civil quanto a sociedade política.

A partir dessas reflexões compreende-se a sociedade civil como uma parte do Estado ampliado, abrange o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os sindicatos, os meios de comunicação, as associações de caráter científico e cultural, os movimentos sociais, organizações não governamentais; organismos voluntários e relativamente autônomos ao Estado em sentido estrito, que desejam somar consensos e consentimentos em torno de suas proposições.

Essas instituições privadas apresentam suas demandas à sociedade política, cobram para que sejam atendidas, mas também podem funcionar como agências executivas, unidas em associações e cooperativas realizam aquilo que era de se esperar do Estado e dessa forma *constituem-se como aparelhos de hegemonia, pois em suas ações garantem a sedimentação da visão de mundo burguesa, dando à burguesia a direção moral e intelectual da formação econômica e social.* (MARTINS, 2008, p.183)

É na sociedade civil que surgem as lideranças e os movimentos sociais que em uma situação de necessidade se mobilizam e conscientizam-se na luta pela transformação social. A classe dominante para manter a hegemonia, elabora e dissemina ideologias utilizando-se, inclusive, da sociedade civil. Esta por sua vez, como estratégias de luta, também cria suas ideologias desenvolvendo uma contra hegemonia.

A sociedade civil organizada, ao posicionar-se em defesa dos vários segmentos sociais, revela-se combativa e participativa, mas sua amplitude impossibilita a participação direta de todos os sujeitos nos espaços de deliberação, por isso elegem-se representantes que buscam ganhar aliados para a defesa de seus interesses e construir uma sociedade democrática.

1. 2. Elementos da sociedade civil na concepção de Gramsci

Para compreender a participação da sociedade civil na definição de políticas públicas governamentais buscou-se as contribuições de Antônio Gramsci, pelo fato de ter ampliado a concepção de Estado para além da compreensão restrita, vista como uma dualidade de classe, superando a noção geral de estrutura e superestrutura de Marx;

[...] Na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (neste sentido seria possível dizer, que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é hegemonia revestida de coerção (GRAMSCI, 2007, p.244).

A sociedade civil não confunde como uma massa amorfa, algo desligado do Estado ou da sociedade política, embora Gramsci faça essa distinção entre sociedade civil e política não há como separá-las, há “uma relação dialética de “identidade-distinção”

entre sociedade civil e sociedade política, duas esferas da superestrutura, distintas e relativamente autônomas, mas inseparáveis”. (SEMERARO, 1999, p. 74) ambas podem exercer o poder de influenciar as demais camadas da sociedade para manter a hegemonia de um classe dominante ou como elemento determinante de transformação e desenvolvimento histórico

No âmbito da sociedade civil verifica-se a existência de elementos dinâmicos em relação ao domínio cultural político e econômico, ou seja, de luta pela hegemonia. Entre esses elementos destacamos; a) hegemonia – implica relações de poder, apresenta-se como uma capacidade dirigente, antes de dominante, implica a capacidade de uma classe social formar e manter seus intelectuais, principalmente através da cultura e da ideologia. b) intelectuais orgânicos são os organizadores da hegemonia, responsáveis pela formação e veiculação de uma concepção de mundo, fornecem os elementos ideológicos à classe social que o gerou, possuem o "poder" ou "privilégio" ou "força de direção" dentro de um determinado grupo social; seja para manter a hegemonia dominante ou para deslegitimá-la c) ideologia - processo em que as classes subalternas assimilam o modo de pensar das classes dominantes, às vezes, contradiz o seu agir. d) contra-hegemonia – práticas das classes subalternas que, reconhecendo-se como tais, se organizam para resistir à dominação. E é gerada pelo conflito que surge nos espaços institucionais, mas que não coloca a dominação em questão, e) bloco histórico: formado pela união de duas superestruturas: a sociedade civil e a sociedade política, a partir dos conflitos ideológico momento em que um novo bloco histórico assume o poder e constrói uma nova sociedade. f) guerra de posição: onde vagarosamente, por meio de movimentos contínuos e graduais toma o poder e constrói-se os fundamentos sociais de um novo Estado, no âmbito da própria sociedade civil. (COUTINHO, 1889).

O Estado em sentido ampliado na visão gramsciana, compreende a sociedade política e a sociedade civil: a primeira é entendida como o estado em sentido estrito e exerce a hegemonia pelos aparelhos coercitivos; enquanto o segundo pela busca do consenso, contudo,

[...] a sociedade civil não está orientada em função do Estado nem se reduz ao mundo infernal das relações econômicas burguesas, mas é principalmente o extenso e complexo espaço da moderna sociedade onde se travam os enfrentamentos ideológicos, políticos e culturais que definem a hegemonia dum grupo dirigente sobre toda a sociedade. ...é também o espaço decisivo onde as classes trabalhadoras podem aprender a travar lutas em diversas frentes para neutralizar as raízes do poder da classe dominante e

promover a emancipação sociopolítica das massas populares, universalizando concretamente os valores da liberdade, da responsabilidade e da participação, a tal ponto de tornar obsoleta a função do estado. (SEMERARO, 1999, p.131)

Nesse sentido, as contribuições de Gramsci possibilitaram interpretar o Estado, não apenas como representante dos interesses da burguesia, mas, como um “campo de forças” onde se travam as disputas em torno da hegemonia e da dominação de acordo com os interesses de cada classe social fundamental em relação à base econômica material. *Mas isto significa dizer que por “Estado” deve-se entender, além do aparelho do governo, também o aparelho “privado” de hegemonia ou sociedade civil (GRAMSCI, 2007, p. 254-255).*

Antonio Gramsci distancia-se de Marx, ao compreender o conceito de sociedade civil como sendo parte da superestrutura, ligado às práticas reais, particularmente, no que tange ao momento da constituição da hegemonia. *Hegemonia exercida não com os instrumentos de repressão (polícia, exército), mas com os instrumentos mediatos, como as igrejas, os sindicatos, a escola: instrumentos de consenso (GRAMSCI, 1931 apud MANACORDA, 2008, p. 105).*

Gramsci para explicar como a sociedade pode conquistar os espaços no âmbito do Estado usa de termos de cunho militar; termos como guerra de movimento e guerra de posições. As diferenças e estratégias presentes em cada uma delas podem ser entendidas; na primeira, como uma estratégia insurrecional; e esta não lograria êxito em Estados em que a sociedade civil mantivesse sua identidade original com a ordem burguesa. Na segunda, expressão apresenta como alternativa para a sociedade civil conquistar espaços no Estado, por meio da guerra de posições que, vagarosamente, constrói os fundamentos sociais de um novo Estado onde a luta ganha, primeiro, no âmbito da sociedade civil antes de uma tentativa de insurreição contra o Estado.

Gramsci conclui que a luta da sociedade civil, pela conquista de espaços, não pode mais ser a luta franca e aberta, deve ocorrer primeiro no interior da própria sociedade civil que gradativamente se municia para fazer a guerra das posições, ou seja, tomar o poder, ascendendo por meio de movimentos contínuos e graduais.

Martins (2008) ao analisar a luta pela conquista do poder na perspectiva gramsciana define a guerra de movimentos como sendo uma luta para e com as classes subalternas por meio de um só golpe e que essa estratégia não logra êxito nas sociedades atuais, aqui a hegemonia é mantida e consolidada por meio da atuação de

diferentes aparelhos privados, que difundem, para todo o coletivo social, a visão de mundo da classe dominante e dirigente.

Para Gramsci, a sociedade civil é o conjunto de organismos designados como privados, formados pelas organizações responsáveis tanto pela elaboração quanto pela difusão das ideologias, compreendendo, assim, o sistema escolar, as igrejas, os sindicatos, os partidos políticos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (que se dá pelos jornais, revistas, editoras, meios de comunicação de massa). Em suma, os ditos aparelhos privados de hegemonia.

[...] eu penso, ao contrário, que o homem é toda uma formação histórica, obtida mediante coerção (entendida não apenas no sentido brutal e de violência externa) e penso unicamente isso: que de outro modo cair-se-ia em uma forma de transcendência e imanência (GRAMSCI, 1936 apud MANACORDA, 2008, p. 84).

Desse modo compreende-se a sociedade civil como uma das principais esferas do Estado ampliado, isto é, sociedade política: conjunto de mecanismos por meio, dos quais, a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e que se identifica com os aparelhos de coerção sob controle das burocracias executivas. E a sociedade civil compreendida como conjunto de aparelhos privados de hegemonia por meio dos quais os sujeitos sociais unem-se livres e espontaneamente para assumir de forma autônoma (sem coerção) o seu posicionamento, que pode ser de acordo com a influência dos intelectuais que interferem em seu funcionamento a favor da manutenção da ordem social vigente ou pela sua transformação das estruturas de dominação.

O sujeito social, como membro da sociedade civil e do Estado em sentido ampliado, exerce o papel de educador, no sentido abrangente do termo, na medida em que procura conformar o outro, principalmente, as gerações mais jovens ao modelo de sociedade que julga valiosa, nesse sentido prepara o outro para a convivência social;

(...) compreendes bem, intelectualmente e teoricamente, que és um elemento do estado e como tal, tem o dever de representar e exercer o poder de coerção, dentro de determinadas esferas, para modificar intelectualmente a sociedade e especialmente tornar a geração nascente preparada para a nova vida... (GRAMSCI, 1931 apud MANACORDA, 2008, p. 103).

Em função disso Manacorda (2008) destaca que o Estado exerce sua coerção de maneira concentrada, por meio das instituições, as moléculas individuais do corpo social, uma das quais a família, os genitores atuam como indivíduos, porém,

também eles, em sua individualidade são moléculas ou elementos do Estado. A coerção, nessa perspectiva, como forma da família preparar intelectualmente e moralmente a sociedade para a vida política ocorre tanto por meio da pedagogia quanto pela política. Ao tratar da macro coerção e da micro coerção oferece elementos para compreensão nítida da esfera do Estado e da sociedade civil. Uma leitura acurada leva-nos a perceber que sociedade civil e Estado coexistem na realidade concreta.

Nesta perspectiva questiona-se como o indivíduo pode se tornar parte do Estado se não gestar consciência disto? *Onde falta sociedade civil organizada, temos massa de manobra, seja sob a forma de letargia cultivada e mantida, seja sob a forma de ditadura opressiva (LUSTOSA, 1985, apud, DEMO, 2007, p. 38-39)* a isso infere que o indivíduo se constitui e se encontra imerso na sociedade civil. Ao perceber-se como parte do todo, ao reconhecer-se como parte integrante do Estado e da sociedade civil, como membro de um aparato com ampla possibilidade de exercer a coerção sobre os demais membros ao mesmo tempo em que sofre também ele essa coerção.

[...] na realidade, todo elemento social homogêneo é estado, representa o Estado, na medida em que adere a seu programa; de outro modo, confunde-se o Estado com a burocracia estatal. Todo cidadão é um funcionário se é ativo na vida social, na direção traçada pelo Estado-governo, e tanto mais é funcionário quanto mais adere ao programa estatal e o elabora inteligentemente (GRAMSCI, 2007, p. 200).

Sociedade civil e Estado fundem-se; o Estado, o mercado e a sociedade civil, *distintos teórica e metodologicamente, são inseparáveis na prática, são faces duma mesma realidade (SEMERARO, 1999, p. 257)*, o que os separa, são as diferenças das funções na organização da vida social, na articulação e na reprodução das relações de poder. Embora ambos sirvam para conservar ou promover uma determinada base econômica, o modo como se dá tal conservação/promoção varia quando as classes buscam exercer sua hegemonia por meio da política e do consenso.

Por seu turno, na sociedade política as classes dominantes exercem uma dominação mediante a coerção, tem seus portadores materiais nos aparelhos repressivos do Estado, portadores materiais da sociedade civil, “*aparatos privados*”¹⁰ de hegemonia.

Nesses termos, nas sociedades capitalistas avançadas, a esfera ideológica ganha autonomia material em relação ao Estado, em seu sentido restrito. A necessidade

¹⁰ Compreende o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa), (COUTINHO, 1889, p. 76).

de conquistar o consenso como base para a dominação criou objetivações reais que passam a funcionar como materiais específicos das relações sociais de hegemonia.

A elaboração unitária de uma consciência coletiva homogênea requer condições e iniciativas múltiplas. A difusão, a partir de um centro hegemônico, de um modo hegemônico de pensar e de agir é a condição principal, mas não deve e não pode se a única (MANACORDA, 2008, p. 234).

A contribuição teórica de Antônio Gramsci sobre a sociedade civil possibilita compreender o conselho municipal de educação como órgão do Estado, mas com representação de segmentos da sociedade civil e, nesse sentido, ao representá-los faz-se protagonista da história, um elemento determinante no desenvolvimento da política educacional do município. Os conceitos de hegemonia exercida por meio de intelectuais orgânicos que disseminam uma ideologia com o fim de conformar a sociedade a um tipo ético e moral, por um lado, e os sujeitos sociais, de outro lado, que pelas mesmas táticas desenvolvem movimentos contínuos e graduais criam estratégias e ocupam espaços decisórios no poder modificando as relações sociais.

Também em seus estudos, Martins (2010) afirma que como no caso do conselho existe na sociedade espaços institucionalizado para disputar a hegemonia e que a ocupação desses espaços constituiria estratégias de luta para alterar a correlação de forças e construir outra ordem econômica e ética política.

Tal distinção entre estrutura e superestrutura, evidencia a complexidade, a articulação e interdependência, em relação a base econômica, as instituições, as organizações, e as formas de domínio do conhecimento e do despertar da consciência por meio das quais se expressa o poder de uma classe. Por fim, *o Estado tem e exige o consenso, mas também educa esse consenso com as associações políticas e sindicais, que, todavia são organismos privados deixados à iniciativa privada da classe dirigente. (GRAMSCI, 1931 apud MANACORDA, 2008, p. 243).*

As reflexões realizadas por Gramsci, ao analisar a sociedade civil, contribuíram, no sentido de mostrar que o Estado compõe-se de dois segmentos distintos: a sociedade política (Estado em sentido restrito ou Estado - coerção) formado pelos mecanismos que garantam o monopólio da força pela classe dominante (burocracia executiva, leis e policial-militar) mais a sociedade civil, formada pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e difusão das ideologias, composta pelo sistema escolar, Igreja, sindicatos, partidos políticos, organizações profissionais, organizações culturais (revistas, jornais, meios de comunicação de massa) ambos

buscam a hegemonia, exercida não pela força ou pela coerção legal, mas se mantém de forma bem mais sutil e eficaz por meio do consenso no seio da sociedade.

Assim, os escritos e interpretações de Gramsci - (1932) referiam-se ao contexto italiano, naquelas condições históricas. Todavia, seu pensamento oferece parâmetros para a análise da sociedade civil ocidental na medida em que sociedade civil se constitui em:

- a) espaço estratégico de lutas que se articulam e desarticulam;
- b) espaços de lutas reinventadas: conselhos, cooperativas, associações, sindicatos, entidades científicas, movimentos sociais e outros
- c) espaços plurais, públicos e coletivos de reivindicação de direitos onde se busca confrontar a hegemonia do Estado, e ao mesmo tempo, exigir a incorporação de direitos sociais e suas ideias e projetos. São exemplos de lutas: LDB, PNE, CONAE, marchas e caminhadas e a presença no Congresso.
- d) de instituições dos aparelhos privados onde se constrói contra-hegemonia entendida como a capacidade dos sujeitos, nas condições objetivas de elevar sua consciência de classe e conquistar situações mais dignas;
- e) espaços de disseminação de ideologias, seja para manter a situação de dominação ou para superá-la.

Nesse sentido, concebe-se aqui o Estado como instituição organizada e espaço onde se exerce o poder institucionalizado, seja pelo aparato jurídico, político, cultural ou mesmo pelo militar. A sociedade civil, também, materializa-se em instituições, mas o poder encontra-se difuso, constituída pelos cidadãos organizados segundo interesses, grupos ou associações a que pertencem.

A sociedade civil constitui a fonte de poder do Estado ao estabelecer limites e sujeita a esse poder; necessariamente, não é de onde origina todo o poder, mas é onde ele é legitimado, nesse sentido, por sociedade civil compreende-se: a) o espaço onde por meio das instituições, a classe dominante impõe ideologias para manter sua hegemonia, formando um consenso cultural e político; b) o espaço onde, cidadãos organizados, ao alcançar um nível de consciência e organização política, conseguem realizar a mobilização política e faz surgir uma nova ordem social e, c) espaço de disputa e de conflito entre Estado e sujeitos sociais.

Pela perspectiva da dialética de Marx (2002) o Estado é a instituição por meio do qual as elites dominantes utilizavam-se para exercer o seu domínio sobre os trabalhadores. Contudo, havia períodos em que pela constante competição as elites entravam em crise, e nesse momento, buscava arrastar os elementos no interior da

sociedade civil para a arena política a fim de restabelecer seu domínio ou reprodução. No final do *Manifesto Comunista* Marx conclama: *_ proletários de todos os países unidos. Nessa conclamação deixa evidente sua crença na força que possui a sociedade organizada em um partido, em uma classe, em sindicatos. A dualidade de classes existente na época instou os trabalhadores por meio de lutas a confrontar a dominação.*

O desenvolvimento dos modos de produção desenvolveu e complexificou-se também as relações sociais, as classes sociais não podem ser vistas nesta perspectiva dual, bem como o Estado não pode ser concebido como um instrumento de poder a serviço das elites. O exercício do poder em que o Estado é compreendido como *todo um complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados* (GRAMSCI, 2007, p. 331), mas a construção desse consenso ocorre em outro nível onde se fazem presentes na arena política de disputa, em franco confronto com o Estado, os grupos dominantes, os trabalhadores, segmentos organizados e, em muitos casos, há conflitos, divergências e dissensos.

Os estudos desses autores mostram que a sociedade civil por diversos meios e sistemas e, principalmente, por meio de entidades que aparentemente estão fora da estrutura estatal coercitiva, participa das políticas públicas como instrumento educativo de uma classe construindo o consenso no seio da sociedade. Posto desta forma, no tópico seguinte analisa como a sociedade civil organizou-se em movimentos sociais para reivindicar maior participação para; elaborar as diretrizes, viver tais diretrizes, modificar os seus próprios hábitos e elaborar os instrumentos para impor e construir políticas que sejam políticas para a *res pública*¹¹ (MANACORDA, 2008, p. 272).

1.3. Elementos do conceito de hegemonia e contra - hegemonia em Gramsci

A hegemonia de acordo com o pensamento de Gramsci pressupõe a conquista do consenso pelo bloco dominante que ao difundir certo tipo de pensamento, estabelecendo juízos de valor e princípios entre os sujeitos de uma prática política, se aceitos por toda sociedade, passam a exercer o domínio sobre todos. Pode-se dizer que a busca pela hegemonia baseia-se numa forma de organização específica, obtida pelos embates na luta pela direção política, cultural e o consentimento da sociedade num sistema de crenças, mas também resulta da combinação desse consenso com a coação,

¹¹ Marco Túlio Cícero (106-43 a.C.) foi quem primeiro utilizou o termo *res pública*, para referir à "coisa do povo", o que não é propriedade privada, mas mantido em conjunto e de uso da maioria.

por meio de formas de cooptação de grupos políticos da sociedade civil para promover as transformações na sociedade, na direção dos interesses dos dominantes.

O exercício da hegemonia é um expediente das classes dominantes que se propõem utilizar do Estado para manter sua dominação junto à sociedade civil, seja pela coação ou pelo consenso. Nesse sentido, a relação de poder e de força que caracteriza uma situação, parte da relação econômica, passa pela dimensão política e cultural, alcança o poder que confere a força material e, também, a argumentação, persuasão e, em casos de crise, por meio da cooptação.

O exercício “normal” de hegemonia, no terreno tomado clássico do regime parlamentar, caracteriza-se pela combinação de força e do consenso que se equilibram de modo variado, sem que a força suplante em muito o consenso, mas, ao contrário, tentando fazer com que a força pareça apropriada no consenso da maioria, expresso pelos chamados órgãos de opinião pública – jornais e associações -, os quais, por isso, em certas situações, são artificialmente multiplicados. Entre o consenso e a força situa-se a corrupção-fraude (que é característica de certas situações de difícil exercício da função hegemônica, apresentando o emprego da força excessivo perigo), isto é, o enfraquecimento e a paralisação do antagonista ou dos antagonistas através da absorção de seus dirigentes, seja veladamente, seja abertamente (em caso de perigo eminente), sem o objetivo de lançar confusão e a desordem nas fileiras adversárias. (GRAMSCI, 2007, p. 95).

Na relação entre os grupos dominantes e dominados o exercício do poder não ocorre de forma brutal e impositiva, mas na forma de consentimento e do consenso; a elite dominante cede ao ponto de haver um atendimento aparente às necessidades do grupo dominado, que por sua vez, tem a impressão de estar sendo atendido no que é essencial. A classe hegemônica utiliza-se da burocracia estatal e faz algumas concessões, mas assegura a manutenção do poder econômico, político e cultural.

O fato da hegemonia pressupõe indubitavelmente que sejam levados em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida, que se forme um certo equilíbrio de compromisso, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômica corporativas; mas também é indubitável que tais sacrifícios e tal compromisso não podem envolver o essencial, dado que, se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, não pode deixar de ter seu fundamento na função decisiva da atividade econômica. (GRAMSCI, 2007, p. 48).

Desse modo, hegemonia obtida pelo consenso e coerção coaduna com o regime democrático, onde dominantes e dominados têm direitos e buscam à exaustão argumentar com o objetivo de persuadir o opositor, a aderir, formando um bloco histórico em que impere um modelo hegemônico. Nesse sentido, pode-se falar em *passagem molecular dos grupos dirigidos para o grupo dirigente* (GRAMSCI, 2007, p. 287).

A classe ou o bloco histórico que detém a hegemonia plena busca mantê-la por meio da utilização de atividades estatais como da escola e dos tribunais; utilizando-se da função educativa e repressiva, para assim, permanecer no poder. Junto a essas atividades com o mesmo fim somam-se outras iniciativas como a interferência na atuação política onde *o assédio é recíproco, apesar de todas as aparências, e o simples fato de que o dominante deva ostentar todos os seus recursos demonstra o cálculo que ele faz do adversário.* (GRAMSCI, 2007, p. 255-256).

Podemos compreender com base em Filgueiras (2006) que a sociedade, em cada período histórico, é composta por distintas classes e frações de classes. A hegemonia ocorre quando uma delas assume *a posição de liderança no seu interior, que se caracteriza pela capacidade de unificar e dirigir, política e ideologicamente, as demais a partir de seus interesses específicos, transformados e reconhecidos como parte dos interesses gerais do conjunto do bloco*, nesse sentido, pode-se falar em hegemonia restrita e hegemonia ampliada¹² que se diferem pelo processo de inclusão ou exclusão da participação no poder decisório.

Hegemonia restrita ocorre quando uma das classes ou uma fração de classe forma um bloco dominante e exerce a liderança no interior da sociedade, mas devido à coexistência de interesses, projetos ideológicos diferentes não conquistaram a capacidade de fazer com que as classes subalternas assimilem o seu projeto. Esse domínio é exercido pelas elites, mediado pelo Estado, mas vale dizer que, apenas frações distintas do capital exercem o poder, porque as relações políticas ideológicas também têm sua influência, e ainda, distintos segmentos do capital podem ser unificados *sob um mesmo domínio e comando (direção), através da constituição de uma propriedade comum de diversos tipos de capital.*

Nesse sentido, no processo de redemocratização do Estado brasileiro coexistiram dois projetos: um do bloco dominante que sintonizado com o projeto político e econômico mundial, procurava instalar as bases do sistema econômico de mercado

¹² Diferenciação realizada tendo como referência notas 4 e 6 do estudo de Filgueiras, L. (2006) **O** neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico.

neoliberal, preconizava retirar do Estado a oferta de serviços que poderiam ser realizados pelo mercado; outro originário dos segmentos organizados da sociedade civil que aspiravam maior participação no poder do Estado, para que, atuando também, como legisladores, pudessem contribuir com políticas sociais e atender as demandas sociais.

A hegemonia no sentido ampliado ocorre quando uma fração de classe hegemônica, a partir de seus diferentes interesses, consegue articulá-los às demais frações do capital e ao poder político, bem como também expressa e articula os interesses das frações de classes subalternas. *Essa hegemonia estabelece-se sobre o conjunto da sociedade, obtendo-se, assim, um consenso. Segundo Gramsci, quando isso ocorre, o grupo social hegemônico afirma sua capacidade de liderança e direção política, intelectual e moral,* (FILGUEIRAS, 2006, p.183) às classes subalternas e em decorrência disso são incorporadas ao exercício do poder expandindo a base do Estado.

Para que ocorram transformações sociais Gramsci propõe a criação de um bloco histórico bem organizado, que vai além de grupos e deve incluir várias forças sociais, em torno de uma aliança com ideal comum. Um modelo dessa nova ordem são movimentos sociais que por meio da conscientização conseguem adesão da sociedade não só em nível local, mas em nível nacional e global, no sentido de criar redes de proteção, exemplo do movimento ambientalista que tomou proporções mundiais.

O aparelho de hegemonia é empregado por Gramsci em diferentes situações tais como: “hegemonia no aparelho político”, aparelho “hegemônico político e cultural das classes dominantes” e aparelho “privado de hegemonia ou sociedade civil”, o que não significa que entra em contradição, mas a hegemonia é um recurso da classe dominante para exercer o poder, controlar e indicar rumos.

Sociedade política e sociedade civil são as duas faces que compõem o Estado e, portanto, representam respectivamente o momento da coerção e do consentimento; se por um lado, a sociedade política é a que tem o poder da coerção, exercendo para isso funções nas instâncias coercitivas do Estado, a sociedade civil compõe-se de instituições e organismos relativamente autônomos em relação ao Estado que busca o consenso e consentimentos em torno de suas proposições.

A sociedade civil organizada reivindica e busca por meio dos aparelhos privados de hegemonia como a imprensa, os partidos políticos, os sindicatos, as associações, as igrejas e, outros, disseminar uma ideologia seja para manter uma dominação, seja para deslegitimá-la. *Isso não se resolve em um conflito aberto graças ao discurso universal (que vai do “sempre foi assim” até o “tem que ser assim”) [...] há uma*

conformação de um modo de vida, predispondo à servidão voluntária da classe trabalhadora. (DIAS, 2007, p. 36)

O exercício da hegemonia ocorre em todas as instâncias tanto na sociedade civil quanto no Estado, compreendido em seu sentido estrito, pois em determinados casos *o Estado tem e exige o consenso, mas também educa esse consenso. (GRAMSCI, 1931 apud MANACORDA, 2008, p. 43).*

Marx defende que o Estado deve subsidiar as escolas e proporcionar educação para todos, mas não defende a interferência do Estado na educação, pois na sua compreensão age a serviço da classe dominante, e assim pode educar para ser submisso a essa, ao contrário, propõe que o Estado deva ser educado.

[...] outra coisa completamente diferente é designar o Estado como educador do povo! Longe disso o que deve ser feito é subtrair a escola a toda influencia por parte do governo e das igrejas. Sobretudo no Império Prussiano-Alemão (e não vale fugir com o baixo subterfúgio de que se fala de um “Estado futuro”, já vimos o que é este), onde, pelo contrário, é o estado quem necessita receber do povo uma educação muito severa. (MARX. 2000. p. 46)

As classes hegemônicas travam constantes lutas para permanecer com a direção cultural e política sobre as classes e segmentos sociais, para isso necessita unir-se à sociedade civil, abrir espaços para a participação e buscar o consenso. Nesse movimento contra-hegemônico, contraditório e tenso, há um misto de cooptação e de concessão que possibilita articulações flexíveis e surgimento de críticas da sociedade ao sistema, o que ocasiona uma contra ideologia e proporciona mudanças na sociedade,

Embora o Estado utilize-se dos aparelhos ideológicos para manter a hegemonia dominante, vê-se também na sociedade civil a possibilidade de conquistar o poder por sucessivas batalhas pelo consenso, antes, de ter conquistado o poder. A guerra pelo poder, nesse sentido, não ocorre de forma aberta e frontal, mas, estrategicamente, planejada por meio de movimentos constantes e sucessivos que possibilitem ganhar posições. Um dos desafios, nesse sentido, é desvendar a ideologia veiculada pelo Estado e a favor de quem ela posiciona-se? Se o Estado é quem difunde a ideologia, como identificá-la nas medidas econômicas e nas políticas para a educação básica? A compreensão da hegemonia exercida pelo Estado exige desvendar que:

todo Estado tem duas filosofias: a que se enuncia através de fórmulas e é uma simples arte de governo; e a que se afirma com a ação e é a filosofia real, isto é, a história. O problema consiste em ver em que medida estas duas filosofias coincidem, divergem,

estão em contraste, são coerentes internamente e uma com a outra. (GRAMSCI, 2007, p.109).

Como numa guerra, também nas relações sociais há de se preparar estrategicamente, um dos primeiros passos ocorre no conhecimento da filosofia e da prática do oponente, O Estado percebido como uma arena de lutas propaga uma filosofia e pode estar praticando outra. Assim, desvelar o que é dito, proposto, declarado e a forma como tem sido executado possibilita rever suas estratégias de ação. *O programa da reforma econômica é exatamente o modo concreto através do qual se apresenta toda reforma intelectual e moral* (GRAMSCI, 2007, p. 19), essa afirmação permite inferir que para uma classe ou grupo exercer o domínio exige-se que articule intelectualmente e moralmente suas concepções e valores e os transmita a toda a sociedade, buscando *criar preventivamente a opinião pública adequada, ou seja, organiza e centraliza certos elementos da sociedade civil.* (Idem, p. 265)

A transmissão de uma ideologia dominante a toda a população exige a utilização de canais eficientes de comunicação veiculadores do conteúdo político da vontade política pública, que poderia mesmo se discordante, ser aceita, socialmente. Por isto, *existe luta pelo monopólio dos órgãos da opinião pública: jornais, partidos, parlamento, de modo que uma só força molde a opinião.* (GRAMSCI, 2007, p. 265).

Acreditar ser um terreno privilegiado da luta político cultural, elevar sua consciência, articular-se internamente e com a sociedade política, utilizar-se, coerentemente, dos órgãos de opinião pública, mobilizar os diversos segmentos sociais e conquistar espaços na política; são algumas estratégias, possíveis à sociedade organizada na construção da contra hegemonia.

Essa luta ocorre de forma gradual, na medida em que forma os intelectuais, os dominados são motivados a unirem-se e formar um bloco histórico capaz de travar uma guerra de posição contra-hegemônica e alterar as relações de dominação no interior da sociedade. Nesse sentido Gramsci entendia a sociedade civil como uma arena de lutas onde as classes subalternas, por meio de seus intelectuais, ao mudar a forma de pensar e de fazer política poderiam unir-se e contestar a hegemonia dominante, inicialmente, em nível local e gradualmente passar ao nível global

A sociedade civil como uma esfera privada do Estado constitui-se das organizações sociais, relativamente autônomas em relação ao Estado, que se unem para buscar a satisfação das necessidades comuns. Essas organizações compostas por uma heterogeneidade de sujeitos, com interesses contraditórios e conflitantes, que lutam para

ocupar a liderança e uma posição de poder e nessa relação, as classes dominantes buscam exercer sua hegemonia. Por outro lado, no mesmo movimento, as classes dominadas mobilizam-se e criam espaços como os conselhos para disputar propostas.

Nestes termos Coutinho (1989) esclarece que o momento oportuno para que a classe dominada torne-se classe dirigente é quando ocorre uma crise orgânica, no âmbito econômico, onde se manifesta, também, a crise hegemônica. *A crise consiste no fato de que o velho morre e o novo não pode nascer (COUTINHO, 1989, p. 93)*, por isso a classe dominante pode manter a direção por um curto espaço de tempo, mas, a sociedade organizada ao adotar como estratégia de luta um alto grau de participação política, inventividade e paciência na busca de alternativas poderá realizar a contra hegemonia. Entretanto, nesse processo,

... não há lugar para a espera messiânica do grande dia, para a passividade espontaneísta que conta com a irrupção de uma explosão de tipo catastrófico como condição para o assalto ao poder. O critério central para a decisão da crise é a iniciativa dos sujeitos políticos coletivos, a capacidade de fazer política, de envolver grandes massas na solução de seus próprios problemas, de lutar cotidianamente pela conquista de estações e posições, sem perder de vista o objetivo final de promover transformações de estrutura que ponha fim a formação econômica social capitalista. (COUTINHO, 1989, p. 93-94)

A sociedade civil fortalece-se na medida em que alcança um determinado nível de cultura histórico-política e consiga articular os diferentes segmentos sociais mobilizando-os para que seus interesses prevaleçam; Gramsci (2007, p. 18) alerta que *a formação de uma vontade coletiva nacional-popular* ocorre na dimensão econômica-corporativa, isto é, na política, *bem como nas grandes massas dos camponeses cultivadores não irrompem simultaneamente na vida política.*

Nesse sentido, a luta por conquistas no campo da educação, por meio dos conselhos municipais de educação, considera a sua função de mobilização social no sentido de envolver o maior número de cidadãos com as questões educacionais objeto de seu interesse, mesmo que os cidadãos ainda dispersos, não possuam a cultura da participação política, portanto, sua (...) *tarefa essencial consiste em dedicar-se de modo sistemático e paciente a formar esta força, desenvolvê-la, torná-la cada vez mais homogênea, compacta e consciente de si (GRAMSCI, 2007, p.46).*

As associações, os fóruns, os conselhos, as diversas formas de cooperativas, grupos, entre outras formas de organização social são meios de lutas sociais que

interferem de alguma forma no Estado, no sentido de reivindicar as demandas originadas em seu meio e assegurar sua implantação. Os movimentos sociais constituem em um desses espaços de aprendizado político, bem como o de formação política na medida em que envolvem os segmentos representados nas questões em disputa pela hegemonia.

A partir dessas reflexões cabe-nos analisar como a sociedade civil organizada em movimentos sociais, lutou de forma criativa para reivindicar os seus direitos tendo como recorte temporal após o ano de 1985, período em que observamos uma forte mobilização popular pela conquista de direitos, contra o regime autoritário que imperava à época e pelo direito de participação popular.

1.4. A sociedade civil reinventa as lutas pelos direitos sociais a partir de 1985

Tendo como pressuposto os conceitos de Gramsci busca-se, agora, relacioná-los e utilizá-los como instrumentos teóricos que possibilitam interpretar os dados da realidade brasileira, pois a compreensão da participação da sociedade em movimentos sociais não escapa do questionamento recorrente: afinal, o que são movimentos sociais? A pesquisadora Gohn (2011) define os movimentos sociais como:

[...] ações sociopolíticas construídas por atores sociais coletivos pertencentes a diferentes classes e camadas sociais, articuladas em certos cenários da conjuntura socioeconômica e política de um país, criando um campo político de força social na sociedade civil. [...] participam direta ou indiretamente da luta política de um país, e contribuem para o desenvolvimento e a transformação da sociedade civil e política. (GOHN, 2011, p. 251).

Segundo Gohn (2007) no Brasil a questão da participação pode ser encontrada na história brasileira desde o período da colônia, e que na sua maioria esses movimentos participativos eram assentados em movimentos insurrecionistas, no propósito de lutar contra a colonização, a escravidão e a cobrança de impostos pelo poder central. Essa participação era pensada como incorporação dos indivíduos em ações previamente elaboradas pelas autoridades ou grupos que desenvolviam programas assistenciais nas comunidades.

No Brasil a questão da participação política é um tema presente desde o tempo de lutas da colônia contra a metrópole, passando pelas lutas contra a escravidão e pelo sindicalismo anarquista nos primeiras décadas deste século [...] o importante a ser extraído daquelas políticas é a concepção instrumental que as orienta. A

participação era pensada como incorporação dos indivíduos em ações previamente elaboradas pelas autoridades ou grupos de missionários que desenvolviam programas assistenciais nas comunidades (GOHN, 2007, p. 49/50).

O processo de ocupação das terras pelos portugueses foi acompanhado da implantação dos fundamentos da sociedade patriarcal conservadora marcada pela estrutura de grandes latifúndios rurais com grandes distâncias entre eles, gerando dificuldades de locomoção, comunicação e aquisição de mão de obra para o trabalho. Constata-se um abismo estabelecido entre a aristocracia latifundiária e os outros segmentos da sociedade, principalmente os escravizados. Logo, perceberam-se as estruturas verticais e a luta pela conquista de espaços ocorreram em vários movimentos como a organização dos quilombos, os movimentos insurrecionistas contra o governo português, movimentos contestatório contra os altos impostos cobrados pela monarquia durante o império, entre outros.

A centralização e a concentração do poder nas mãos de poucos foi uma característica marcante da formação da sociedade brasileira que perdurou por longo período. Na década de 1930, houve um período de abertura à participação da sociedade civil nos destinos da educação. Reivindicações contidas no *Manifesto dos pioneiros da educação nova* foram, em boa parte, contemplados na Constituição Federal de 1934, e depois com a consolidação da ditadura Getúlio Vargas a política educacional ficou restrita à sociedade política. A Lei 4.024/61 instituiu a descentralização via sistemas estaduais de educação, mas com o golpe militar de 1964, novamente volta a centralização dessas políticas. O processo de descentralização somente volta a ocorrer em 1971 com a lei 5692/71, sendo, finalmente, definida a política descentralizadora da educação com a Constituição Federal de 1988, que considerou os municípios como entes federados.

Aqui não se trata de reconstruir a história da formação da sociedade brasileira, isso outros autores já o fizeram.¹³ O objeto proposto volta-se para anos da nova República e neles explicitar a força, atuação e participação dos movimentos sociais que se fizeram presentes como segmentos que também reivindicam direitos.

A partir de 1980, percebem-se lutas dos movimentos sociais organizados para conquistar melhores condições de moradia e urbanização. *A relação entre as demandas sociais e políticas públicas não é meramente casual, sendo que diversos fatores atuam como determinantes na emergência destas demandas, assim como, na formulação as políticas* (JACOBI, 1989, p. 7).

¹³ Buarque de Holanda (1989), Faoro (1993), Schwartzman (2007).

Assim, propõe-se como objetivo deste tópico identificar e analisar como na sociedade civil o segmento da educação conformou práticas de democratização pela via dos conselhos, para isso indaga-se como a sociedade organizou-se para conquistar espaços de participação na definição de políticas públicas para a educação por meio dos conselhos municipais de educação? Um olhar histórico no final da década de 1970 percebe-se os primeiros sinais da abertura política, com o retorno do pluripartidarismo, a organização do movimento dos trabalhadores com as greves do ABC paulista (1979), as lutas pelo acesso e reconhecimento dos direitos sociais, econômicos e políticos dos setores populares. Outro fato, que fez com que os movimentos sociais disseminassem-se a partir da década de 1980, foi o crescimento urbano desordenado fez com que a população se organizasse para reivindicar melhorias de condição de infraestrutura, moradia e trabalho conforme percebemos nas palavras de Gohn:

[...] no Brasil, nas últimas duas décadas, encontramos três formas básicas de agregação das demandas populares relativas às suas necessidades no setor urbano, a saber: a Sociedades amigos de bairros ou associações de moradores, as associações de favelas, e as lutas e movimentos específicos pela moradia e por equipamentos urbanos. (GOHN, 2007, p. 22)

No início da década de 1980, influenciados pela ação que a igreja Católica, através das comunidades eclesiais de base, e pelas diferentes forças da esquerda e os partidos políticos (GOHN, 2009, p. 38-41; JACOBI, 1989, p. 19), os movimentos populares emergiram, e efetivam-se em diferentes formas de organização social como sindicatos, organizações não governamentais (ONGs), movimentos das classes minoritárias entre outros.

A participação política, nesse período configurou-se na intervenção direta de representantes da comunidade local na definição da aplicação dos recursos por meio do orçamento participativo, beneficiando-se do mesmo. Por meio de acesso a informações dos recursos disponíveis, definiam quais seriam as ações prioritárias que trariam benefícios para o seu setor.

Os anos de 1983/84 foram tensos, educativos e desencadearam uma campanha em favor das eleições diretas para presidente, que ocorreria em 1985. Esse movimento contou com a participação de vários segmentos da sociedade com destaque para o envolvimento de estudantes secundaristas, universitários e artistas que organizaram comícios, concentração popular e saíram aos milhares às ruas, exigindo a volta da abertura política e eleições diretas. Nesse período, caminhava-se para a

liberdade de protesto, exigiam, agora, a liberdade de participação, ainda que, entendida como a democracia representativa.

Nesse sentido Jacobi (1989) critica a atuação do Estado, em sentido estrito, e afirma que sua atuação por meio de investimento e criação de condições, a favor da reprodução e expansão do capital privado,

O Estado assume o papel de articulador organizador da sociedade independente de sua condição de suporte de certas relações de dominação. Adotado o papel de fiador de relações sociais, nestes termos, o Estado, capitalista não é diretamente o estado dos capitalistas (O'Donnell, 1980, 81) Trata-se de um Estado que tem de exercer funções contraditórias, de acumulação e de legitimação, para criar as bases de um consenso através de ação das suas instituições. (JACOBI, 1989, p. 4).

Esse papel do Estado é construído pelas contradições presentes nas relações que ocorrem em seu interior, onde por meio de lutas, os sujeitos políticos coletivos conquistam espaços de poder institucionalizado, materializado em políticas públicas participativas, ao tempo em que o Estado motivado pelas concepções do capital privado ressignifica as concepções e termos que traduzem a democracia enquanto conquista de direitos sociais e de cidadania.

No início, o conceito de movimentos sociais contemplava apenas a organização, e depois a ação dos trabalhadores em sindicatos, gradativamente, foi ampliando esse conceito para empregá-lo em ações coletivas e, agora o termo é utilizado, indiscriminadamente, para identificar tipos de associação civil.

Com esse novo cenário sócio-político e econômico do período cresceram as demandas da sociedade brasileira na área da educação, expressa, diretamente, pelos movimentos e organizações, ou indiretamente, definidas, pelas necessidades que se impõem à sociedade, expressas em demandas de grupos específicos. [...] *As lutas se agravam a partir da articulação de carências e setores organizados, mobilizados, que "puxam" as lutas. (GOHN, 1991, p.57)*

Na década de 1980 [...] *a sociedade como um todo aprendeu a se organizar e a reivindicar [...] voltou-se a ter voz [...] grupos de pressão e grupos de intelectuais engajados se mobilizaram em função de uma nova constituição. (GOHN, 2007, p. 58).* A nação voltou a se manifestar pelo voto, por meio de sindicatos e associações; para reivindicar aumentos salariais e melhores condições de trabalho. Grupos de pressão e grupos de intelectuais engajados se mobilizaram em função de uma nova Constituição

para o país. Em suma, do ponto de vista político, a década expressou o acúmulo de forças sociais latentes e que passaram a manifestar-se.

Em seus estudos Brito (2005, p. 16-17) ao discorrer sobre os aspectos históricos e conceituais dos movimentos sociais, apresenta-os de forma didática a partir da década de 1980, que se organizaram em torno de objetivos comuns, conquistaram direitos, exerceram a cidadania e modificaram e/ou inibiram a prática clientelística e autoritária que imperava no período.

a) *Associativismo Comunitário – várias redes de Associações Comunitárias ou de Moradores, Conselhos Populares, Sociedades de Amigos de Bairro, Associações Benéficas, Comunidades de Base, espalhadas pela maioria dos municípios brasileiros;*

b) *Movimentos Criados em torno de Necessidades Coletivas – os que têm demonstrado maior capacidade mobilizadora e organizativa no país, destacando-se os Movimentos de Luta pela Moradia, os Movimentos Populares de Saúde, o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra. (MST), responsáveis por importantes conquistas para as classes populares;*

c) *Movimentos Criados em torno de Identidades Coletivas, ou para o enfrentamento de discriminações específicas – como os de mulheres, de negros, de portadores de necessidades especiais, de orientação sexual diferenciada, de idosos, responsáveis pela mudança de valores e comportamentos na sociedade brasileira;*

d) *Movimentos Indígenas – que têm garantido a sobrevivência e a cultura dos primeiros habitantes das terras brasileiras;*

e) *Movimentos nascidos em torno de valores humanos e solidários de seus membros – como Pastoral da Criança, a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida (que não se reconhece como um movimento, mas como uma ação articulada), e que têm tido uma incidência extraordinária para melhorar a vida das pessoas;*

f) *Movimentos de Juventude e de Crianças e Adolescentes – desde os tradicionais, como o Movimento Estudantil e as Pastorais Juvenis, até os novos movimentos e expressões juvenis das periferias urbanas, fortemente marcados pelas iniciativas culturais e comunitárias;*

g) *Movimentos ligados ao mundo do trabalho, à produção e distribuição de renda – diversos grupos que se articulam em torno da chamada “Economia Popular e Solidária”.*

Consolidaram-se também, neste período, vários movimentos e organismos de inspiração religiosa, entidades, pastorais sociais, Centros de Educação Popular e as Organizações Não-Governamentais (ONGs). *E cresceram a articulação em torno de*

Redes, Fóruns e outras expressões de comunicação permanente, com destaque para o Fórum Social Mundial, entre outros nascidos em sua consequência. BRITO (2005, p. 17)

A pesquisadora Gohn, ao estudar os movimentos sociais urbanos, identifica entre os períodos de 1985 a 1987 o surgimento de dez diferentes tipos de movimento que lutam pela moradia popular em São Paulo. Além da moradia, esses movimentos lutam pela educação, pois percebem o único caminho para emancipação e ascensão dos filhos às classes sociais mais elevadas, o que para algumas comunidades tinham como única alternativa a educação popular, pela falta de escola nas comunidades;

[...] o princípio básico adotado da educação popular foi o do desenvolvimento de uma ação pedagógica emancipadora, que deveria atuar sobre o nível cultural das camadas populares, em termos explícitos dos interesses delas [...] essas fontes de formas de saber, no caso dos movimentos sociais, constituem um instrumento poderoso das classes populares no sentido de atingirem seus objetivos (GOHN, 2007, p. 48-51).

Os movimentos populares aliados à educação popular geraram organização, consciência coletiva, negaram os modelos clientelísticos. Evidenciaram-se na década de 1980 demandas educacionais articuladas com a conjuntura política que o país atravessava e com a busca de alternativas às questões de ordem estrutural, gerados pelo modo e pela forma da acumulação capitalista no país. Gohn (2007).

A educação para a cidadania tomou como parâmetro aspectos relativos à Constituição Federal de 1988 para elaboração de leis, direitos e planos diretores. A educação popular foi uma demanda presente em vários movimentos sociais organizados que reivindicava ensino noturno, escolas profissionalizantes e a inclusão de grupos minoritários, excluídos, na educação inclusiva e incorporou em práticas da sociedade brasileira, e aos poucos conquistaram espaços, ainda que restritos, e neles tratados como sujeitos de direitos.

Entretanto, a expressão deste tipo de demanda, além do sistema escolar formal, também as chamadas organizações não-formais de educação, a participação nos clubes de mães da periferia, em lutas e movimentos sociais organizados em torno de bens, equipamentos e serviços públicos e pela moradia e acesso à terra.

A educação escolar nos anos 1980 viveu momentos também contraditórios. Ao mesmo tempo em que setores da sociedade civil organizaram-se e demandaram verbas públicas para a educação, ensino gratuito, novas estruturas de carreira para os professores, novas frentes de ensino e pesquisa para a universidade, novos modelos de

escola para o 1º e 2º graus, ensino noturno, educação para os deficientes físicos, educação infantil em creches e em pré-escolas; também assistia a deterioração progressiva da instituição escola pública, como um direito social, em todos os seus níveis, desvalorização dos profissionais da educação, falta de vagas para o acesso aos mais diferentes níveis de ensino, as condições de trabalho para os profissionais da educação eram precários, alto índice de analfabetismo evasão e repetência, tudo isso agravados pelos baixos recursos destinados à educação e sua má aplicação.

Esse quadro híbrido moveu educadores e cientistas que se organizaram em entidades e associações, sobre diferentes dominações e defendiam a necessidade de mobilização em prol de uma educação de qualidade. Propunham, entre um rol de ações, a inclusão de suas entidades e de outras instâncias organizadas da sociedade civil na gestão democrática ampliando o seu alcance para os níveis intermediários e superiores da administração como as Secretarias e/ou Departamentos de Educação dos municípios.

As demandas sociais foram fortalecidas pela criação de fóruns científicos e acadêmicos, como a Associação Nacional de Pesquisa em Educação (ANPEd) e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). O III Plano Setorial para o período 1980-1985 buscou espelhar a ambiência democrática que marcou o final do governo militar. Sua elaboração deu-se por um processo de planejamento participativo, congregando entidades acadêmicas e representativas do setor educacional, além de pessoal técnico das administrações estaduais e municipais. (FONSECA. 2009. p. 163)

O Movimento dos Educadores em prol da educação pública, reunidos na I Conferência Brasileira de Educação (CBE), ocorrida, em 1980, foi considerado um momento/marco significativo de mobilização dos educadores em torno do debate da Educação Brasileira e das políticas educacionais.

Os educadores mantiveram-se mobilizados em prol da educação pública e, em 1986, reuniram-se em Goiânia na IV CBE, tinha como principal meta estabelecer diretrizes para a educação no sentido de antecipar as discussões sobre temas educacionais que deveriam figurar na nova Constituição, com a intenção de pressionar os legisladores envolvidos na sua elaboração. A CBE elaborou um documento a ser enviado à Assembleia Constituinte, conhecido entre os profissionais da área da educação como “Carta de Goiânia” (1986).

Na percepção de Cunha (1991), a Carta de Goiânia, aprovada pela sessão plenária no encerramento da IV CBE, foi o produto de maior efeito sócio-político de todas

as conferências. Dentre os dispositivos propostos nesta Carta para a nova Constituição, destacam-se dois pontos que tratam diretamente do processo da gestão democrática:

19. O Estado deverá garantir à Sociedade Civil o controle da execução da política educacional em todos os níveis (federal, estadual e municipal), através de organismos colegiados, democraticamente constituídos.

20. O Estado assegurará formas democráticas de participação e mecanismos que garantam o cumprimento e o controle social efetivo das suas obrigações referentes à educação pública, gratuita e de boa qualidade em todos os níveis de ensino. (CARTA DE GOIÂNIA, 1991, p. 228)

Esses são alguns dos princípios elencados, num total de 21 e dão mostras da intenção dos educadores de interferirem na conformação das políticas educacionais por meio da participação efetiva nas discussões e debates.

A luta pela educação também teve seu reconhecimento e deu-se a partir da luta de cidadãos organizados em sindicatos de professores e outros profissionais da educação, associações científicas ou por articulações mais amplas em expansão. Um exemplo dessas demandas foi a luta pela educação no período da Constituição Federal de 1988, realizada pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Os cidadãos, ao longo do século XX, foram conquistando seus espaços de maneira coletiva, organizaram-se, fizeram mobilizações e lutaram por seus direitos, por sua liberdade e igualdade e, assim, a cidadania coletiva crescia junto a seus interlocutores.

Nos anos de 1980, resultado das articulações, mobilizações e lutas o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) expressou a vontade política de parcelas dos movimentos populares, em sua heterogeneidade, e da intelectualidade brasileira engajada na conquista da redemocratização do país, participante do processo que alterou o regime político vigente, lutou por eleições diretas em todos os níveis de governo, e ajudou a reconstruir o sistema político multipartidário.

O Fórum foi uma expressão de novas formas de agregação dos interesses da sociedade civil, por meio da atuação de entidades, sindicatos, associações coordenadas pelos intelectuais, principalmente da Associação Nacional de Pesquisa em Educação (ANPED) e da Sociedade Brasileira para a Ciência (SBPC), aglutinaram lideranças e coletivos excluídos, de vários segmentos organizados da sociedade como grupos, associações, sindicatos e assim, fizeram a luta.

O FNDEP apresenta uma singularidade constituía-se num movimento bastante heterogêneo de grupos, sindicatos, associações, entidades acadêmicas, que

defenderam a ampliação dos direitos para a maioria dos cidadãos, posicionaram contra a apropriação de verbas públicas, por *lobbies* particulares, em função de interesses privados. A defesa da escola pública busca recolocar o papel do Estado enquanto o agente público da *res pública*: os bens públicos para a coletividade e não para uma minoria organizada em corporações privadas. Teve como bandeira de luta, na Assembleia Nacional Constituinte, a defesa da educação como um direito de todo cidadão, sendo dever do Estado oferecer o ensino gratuito, obrigatório, público e laico. A destinação das verbas públicas e seus percentuais, assim como a gestão democrática dos sistemas de ensino e das escolas foram outras preocupações do FNDEP.

Na fase da Constituinte, o Fórum teve um papel de vanguarda, de postulador, de propostas e direções políticas, contribuiu para o processo de mudança e de transformação social, à medida que seu objeto de luta articulou-se com uma visão de mundo e valores centrados na possibilidade de existência de um cidadão pleno, com acesso à educação pública, a informações, à ciência e tecnologia e aos bens culturais.

Sabe-se que só a educação não altera a estrutura desigual do país, somente a legislação não tem o poder, em si, de mudar a realidade, mas a educação integrou o processo de mudança e de transformação. Por isso, o FNDEP integrou novos atores que, comprometidos com as questões educacionais, protagonizaram a construção e a reconstrução de um novo cenário, não apenas da realidade educacional brasileira, mas influenciou a construção de variados espaços democráticos no poder.

Esses fatos históricos derrubam a ideia de uma população apática, no sentido de mostrar que a democratização do país foi uma conquista social, movida por vários atores que percebendo a crise do Estado inventaram formas novas de conceber políticas públicas. Demo (2007) ao tratar da política social afirma que as políticas de cunho participativo são as que mais se adequam ao sistema político democrático por ser considerado o *espaço iniludível de formação do sujeito social, consciente e organizado, capaz de definir seu destino e de compreender a pobreza como injustiça social.* (DEMO, 2007, p. 37) Coadunam-se com essas reflexões os pensamentos de Jacobi (1989) quando ressalta que *a definição de políticas sociais, atualmente obriga a algum tipo de interlocução com a população* (p. 18).

A Constituição Federal do Brasil, aprovada em 1988, incorporou os vários princípios formulados pelos educadores na Carta de Goiânia que foi encaminhada à Assembleia Constituinte, tais como a educação como um direito de todos, ensino gratuito e laico, valorização dos profissionais da educação, gestão democrática do ensino público, entre outros. Ao redimensionar seus objetivos e tendo alguns dos seus princípios

incorporados à Constituição brasileira de 1988, o Movimento dos Educadores passa a se organizar de forma a participar do novo projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, visto que, a que vigorava desde 1961 estava em descompasso com as vicissitudes advindas de outros tempos.

A alteração ocorrida na prática cotidiana deveu-se, sobretudo no plano de elevação de consciência individual e coletiva, no sentido da crença em si mesmo, resultando num processo de politização dos participantes e na forma de conceber a educação como política pública e direito social subjetivo, assegurado na LDB/96:

O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo. (BRASIL 1996a, Art. 5º)

No artigo 205 da CF/88 instituiu a educação como direito público subjetivo, cujo objetivo é o de pleno desenvolvimento da pessoa e o preparo para o exercício da cidadania. Para que esses direitos concretizassem-se, o parágrafo primeiro e segundo, do artigo 208 definiu as formas de sua efetivação, inclusive com a indicação dos dispositivos que possibilitam a qualquer pessoa ou grupo de pessoas reivindicar seus direitos, coloca o aparato jurídico à disposição para que caso este preceito não seja atendido pelo consenso, utilize-se de instrumentos repressivos para garanti-lo

§ 1º – O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º – O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

Por outro lado, os sujeitos sociais organizados, realizaram discussões sobre o alcance e amplitude das políticas públicas e atingiram um grau de consciência e interferiram nas políticas públicas apresentaram proposições diretas, por meio da mobilização social ou pela articulação com seus representantes eleitos. Acreditaram poder legislar no sentido que propagou Gramsci;

uma vez que todos os homens são políticos, todos são também legisladores [...] um pai é legislador para o próprio filho [...] Os legisladores propriamente ditos é o fato de que além de elaborar as diretivas, viver tais diretivas, modificando os próprios hábitos, elaboram os instrumentos para impô-los (GRAMSCI, 1932 apud MANACORDA, 2008, p. 272)

Outra conquista para a educação básica pública, na perspectiva das lutas históricas, marcante na legislação desde a Constituição Federal de 1988 foi relacionada à gestão, que adquiriu caráter democrático e participativo e possibilitou a criação dos conselhos municipais de educação, como órgãos representativos da sociedade organizada na normatização, fiscalização, controle social e de consulta sobre matérias da educação, a ser analisada nos textos seguintes.

Exposto todo esse movimento social por conquistas de políticas públicas participativas para a educação confirma-se que;

a sociedade civil deixa de ser o espaço de ação exclusiva das iniciativas econômicas e privadas da burguesia e se torna o lugar onde, também, os trabalhadores aprendem a recriar constantemente o espaço público e a traçar os caminhos de sua emancipação como dirigentes democráticos de sua própria história. (SEMERARO, 1999, p. 216).

1.5. Breve histórico sobre conselhos de educação no país

No Brasil, a existência dos Conselhos de Educação pode ser verificada desde o Império, o primeiro a ser criado foi o da província da Bahia, pela lei provincial nº 172, de 1842, que criou o *Concelho Superior de Instrucção Pública, primeiro conselho de educação oficialmente criado no Brasil (BORDIGNON. 2009 p. 54) (...) e adquiriram um grau variável de complexidade ao longo de muitos anos. (CURY, 2001, p. 44)*, mas com prevalência dos âmbitos das esferas administrativas federais e estaduais.

Em 1846 a Comissão de Instrução Pública da Câmara dos Deputados aprovou proposta de criação do Conselho Geral de Instrução Pública, mas não foi efetivado.

Pelo Decreto Imperial nº 1331, de 17 de fevereiro de 1854, o município do Rio de Janeiro criou o *Conselho Diretor do ensino primário e secundário do município da corte. (Art. 5º) Considerando que a província da Bahia equiparava-se ao estado, o Rio de Janeiro pode ser considerado o primeiro município a criar um conselho de educação.*

Segundo Cury (2001), no período imperial os conselhos de educação se faziam presente vinculado ao Colégio Pedro II e a normalização do ensino superior existente na capital e algumas províncias. No período republicano o Colégio Pedro II mantém o seu conselho diretor, e posteriormente por meio de decretos que se sucederam foram instituídos os conselhos de educação em nível federal, a saber: Decreto Nº 981/1890, (Reforma Benjamim Constant), criou o *Conselho Director da Instrucção Primaria e Secundaria.*

Art. 52. *A direcção do ensino e a inspecção dos estabelecimentos de instrução primaria, secundaria e normal do Districto Federal será exercida, sob a administração superior do Ministerio da Instrucção Publica, por:*

- *Um inspector geral da Instrucção primaria e secundaria;*
- *Um conselho director da Instrucção primaria e secundaria, e por inspectores escolares de districto.*

O Decreto 8659/1911 (Reforma Ridavária) criou o Conselho Superior de Ensino; com composição e atribuições restritas ao ensino superior, composto exclusivamente por diretores de faculdades de medicina do Rio de Janeiro e da Bahia e um professor de cada uma dessas instituições, foi o primeiro conselho de âmbito nacional, criado conforme o artigo 5º para substituir (...) *a função fiscal do Estado; estabelecerá as ligações necessárias e imprescindíveis no regimen de transição que vae da officialização completa do ensino, ora vigente, á sua total independencia futura, entre a União e os estabelecimentos de ensino.*

O Decreto 16782/1925 (Reforma Rocha Vaz) remodelou o conselho superior de ensino, ampliou sua composição e atribuições para abranger todos os demais níveis, e criou o Conselho Nacional de Ensino, com competência para [...] *propor e emitir opinião sobre questões que forem submetidas à sua consideração sobre o ensino Público.* (art. 22).

O Decreto nº 19850/1931 (governo provisório de Getúlio Vargas) criou o primeiro Conselho Nacional de Educação; (*Art. 1º Fica instituído o Conselho Nacional de Educação, que será o órgão consultivo do ministro da Educação e Saúde Pública nos assuntos relativos ao ensino.*) tinha como função, conforme o Art. 2º, (...) *colaborar com o Ministro nos altos propósitos de elevar o nível da cultura brasileira e de fundamentar, no valor intelectual do individuo e na educação profissional apurada, a grandeza da Nação. Os conselheiros eram de livre nomeação do presidente da República; Art. 3º (...), nomeados pelo Presidente da República e escolhidos entre nomes eminentes do magistério efetivo ou entre personalidade de reconhecida capacidade e experiência em assuntos pedagógicos.*

Em 1961, a Lei 4024 transforma o Conselho Nacional de Educação em Conselho Federal de Educação, conforme se observa no artigo 7º - *Ao Ministério da Educação e Cultura incumbe velar pela observância das leis de ensino e pelo cumprimento das decisões do Conselho Federal de Educação.* A faculdade dos municípios organizarem conselhos municipais de educação, cujas atribuições poderiam advir de delegações de competências dos Conselhos Estaduais de Educação, somente

figurou no artigo 71 da lei 5692/71. *Os Conselhos Estaduais de Educação poderão delegar parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que se organizem nos Municípios onde haja condições para tanto*, este dispositivo não surtiu efeito de imediato, sendo percebido apenas em alguns centros.

O Conselho Federal de Educação funcionou de 1961 a 1994, quando no governo de Itamar Franco, foi extinto pela medida provisória 661/1994, em seguida, pela lei nº 9131/95, criou-se o Conselho Nacional de Educação com poder de ação conforme pode-se observar no parágrafo primeiro do Artigo 6º: *No desempenho de suas funções, o Ministério da Educação e do Desporto contará com a colaboração do Conselho Nacional de Educação e das Câmaras que o compõem*. Uma análise comparativa entre as atribuições prescritas na Lei 4024/61 e na lei nº 9131/95, percebe-se a redução do poder de atuação e uma inversão das forças; na primeira caberia ao Ministério acatar as deliberações do conselho, já na segunda, reduziu a sua competência tornando-se colaborador. Segundo a pesquisadora Gohn;

A criação do CNE estava orientada por uma trajetória de lutas que acompanhou a tramitação da nova LDB após a CF/88, trajetória em que se confrontavam vários projetos no movimento nacional de luta e defesa da escola pública. A primeira proposta do conselho nacional, criado em 1994, dava poderes de participação não só a escola, mas à toda comunidade educativa, a todos os segmentos articulados na área da educação. Logo que foi instalado, provocou receios de que teria poderes que extrapolariam o próprio Ministério da Educação e Cultura. Ele passou a ter um caráter eminentemente representativo, com proposta de participação que lhe davam uma grande perspectiva de autonomia. (GOHN, 2008, p.100-101).

A estratégia utilizada, por parte do governo, para extinguir e recriar o CNE pela lei nº 9131/95, mantendo seu caráter centralizador, foi justificado por meio de alegações de que alguns conselheiros estavam tendo desvios de conduta no exercício de suas funções, atendendo interesses de grupos particulares minoritários. Essa atitude demonstrou que o Estado, conclama a sociedade a participar de suas funções e *funciona como agente propulsor dos movimentos sociais, principalmente em decorrência da sua inoperância ou omissão na área de fornecimento de serviços coletivos... Por outro lado, também pode funcionar como fator de contenção dos movimentos*. (JACOBI, 1989, p. 17). Nesse sentido o Estado ao mesmo tempo em que cria um terreno fértil para que os movimentos sociais disseminem-se pela sua atuação, ou não atuação, utiliza-se de estratégias para conter seu desenvolvimento e, às vezes, utiliza-se da coerção.

Os Conselhos Municipais de Educação adquiriram evidência a partir da segunda metade da década de 1980 do século XX e está associado ao movimento de redemocratização do Estado Brasileiro; período de intensa mobilização social e política.

A Constituição Federal de 1988 reconhece os municípios como entes federados, e prevê, pelo artigo 211, a criação de sistemas municipais de educação – *A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas*, mas não faz referência ao seu órgão normativo, o que só ocorreu no *Art. 60 da Lei nº 9394/96*, sem, contudo denominá-lo como se pode ler: *Os órgãos normativos dos sistemas de ensino estabelecerão critérios de caracterização das instituições privadas sem fins lucrativos, especializadas e com atuação exclusiva em educação especial, para fins de apoio técnico e financeiro pelo Poder Público.*

O ano de 2009, no campo educacional, foi marcado pela realização de conferências locais e regionais em preparação para a conferência nacional de educação em 2010, cujo objetivo principal foi o de construção de um sistema nacional de educação no Brasil. O fato do termo sistema ser utilizado de forma imprecisa e confusa, no campo educacional, motivou educadores a apresentar trabalhos que subsidiassem as discussões sobre o assunto. Nesse sentido o renomado pesquisador Dermeval Saviani, por sua vez, organizou um texto a pedido da Assessoria do MEC para servir de subsídio às discussões preparatórias da Conferência Nacional de Educação.

De longa experiência e estudos, Saviani, há tempos, enfatiza a discussão sobre sistema nacional de educação. Ao problematizar a noção de sistema, destaca que a consciência refletida é que possibilita uma ação sistematizadora, assim caracterizada: a) tomar consciência da situação; b) captar os seus problemas; c) refletir sobre eles; d) formulá-los em termos de objetivos realizáveis; e) organizar meios para atingir os objetivos propostos; f) intervir na situação, pondo em marcha os meios referidos; g) manter ininterrupto o movimento dialético ação-reflexão-ação.

Pesquisador em educação Saviani (2009, p.3) apresenta uma síntese sobre a noção de sistema compreendendo-o como “*a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente e operante*”. Destaca a questão de o sistema educacional ser operacional, mas, com coerência externa, caso contrário, desvincularia do plano concreto, esvaziando-se em construções teóricas.

Quanto à tarefa de educar apresenta o homem inserido na problemática, ao identificar o que precisa fazer e não sabe como fazê-lo, passa a ser objeto explícito da atenção, ocupa o primeiro plano na sua consciência, preocupa-se e reflete sobre ela e, a partir disso, desenvolve uma ação educativa intencional. Ao realizar reflexões teóricas

sobre a problemática o sujeito constrói um arcabouço teórico, que ao ser socializado sai do nível individualizado para tornar-se *produto intencional e concreto de uma práxis intencional coletiva, eis o que está sendo denominado sistema.*

A partir dessas reflexões o autor vê oportuno evidenciar a compreensão dos termos estrutura e sistema, em muitos casos utilizados como sinônimo e, por vezes, especialmente na área da educação, de forma equivocada, nesse sentido considera que:

A estrutura implica a própria textura da realidade; indica a forma como as coisas se entrelaçam entre si, independentemente do homem e, às vezes, envolvendo o homem (como no caso das estruturas sociais, políticas, econômicas, educacionais etc.). O sistema, em contrapartida, implica uma ordem que o homem impõe à realidade. Entenda-se, porém: não se trata de criar a realidade. O homem sofre a ação das estruturas, mas, na medida em que toma consciência dessa ação, ele é capaz de manipular a sua força agindo sobre a estrutura de modo a lhe atribuir um sentido. (SAVIANI, 2009, p.6)

Em função disso vê-se, pois, a necessidade de reflexões que culminem com a construção teórica¹⁴ orientadora da prática educativa dos educadores dando unidade, formando um todo coerente e operante. Para que isso ocorra faz-se necessário que essa teoria passe do individual para a universalidade dos educadores que comporão o sistema, do instituído para o instituinte, do objeto construído para o objeto em construção, da prática para a práxis. (Saviani, 2009, p. 8)

Os conselhos estaduais e municipais de educação constituem parte do sistema foi posto na lei 9424/96, a que instituiu o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) conforme estabeleceu:

Artigo 4º O acompanhamento e o controle social (...) serão exercidos (...) por conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta Lei.

§ 1º Os conselhos serão constituídos, de acordo com a norma de cada esfera editada para esse fim:

[...] II – nos Estados por no mínimo sete membros representados respectivamente:

c) o Conselho Estadual de Educação

[...] IV – nos Municípios, por no mínimo quatro membros, representando respectivamente:

¹⁴ Durante a banca de defesa desta dissertação foi questionado que visão de mundo, e concepção de sociedade, de educação o CMEA difunde, estando num espaço arraigado em preceitos neopatrimoniais? Como não foi o foco deste trabalho, permanece a lacuna como objeto para estudos futuros.

§3°. Integrarão ainda os conselhos municipais, onde houver, representantes do respectivo Conselho Municipal de Educação. (BRASIL, 1996 b)

No contexto educacional, a sociedade civil organizou-se, por meio de associações, sindicatos e se fortaleceu para definir os rumos da educação pública, ao interferir diretamente na elaboração de diretrizes educacionais que figurassem tanto na Constituição Federal (CF) de 1988, quanto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) Lei nº 9394/96, e nos dispositivos que atendessem as aspirações por educação pública de qualidade social e a universalização da educação básica.

A legislação brasileira e as normas dela decorrente definem os Conselhos de Educação como órgãos que têm por objetivos desenvolver o papel de articulador das demandas educacionais, participando da definição e exercendo o acompanhamento e controle social das políticas públicas para a educação, nesse caso parte do todo.

O reconhecimento dos municípios como entes federados possibilitou criar e manter um sistema de educação próprio, o que demandou a criação de um órgão normativo desse sistema e mobilizou esforços para compreender qual a concepção de Sistema de Ensino.

No artigo 4º IV, da Lei 9424/96 especifica-se como deve ser a composição do Conselho do FUNDEF nas três esferas administrativas da Federação, em seu parágrafo 3º destaca a coexistência de dois Conselhos no âmbito do município: o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) e o Conselho Municipal de Educação (CME)

O Plano Nacional de Educação (PNE) sancionado em 09 de janeiro de 2001, em forma de Lei de nº 10.172 decorre da norma legislativa estabelecida no art. 214 da Constituição Federal, de 1988 e das propostas das entidades e associações. Neste documento foram definidas vinte e seis metas para a gestão da educação, das quais destacamos como conquistas da sociedade organizada;

- *definir em cada Sistema de Ensino, normas de gestão democrática do ensino público com a participação da comunidade e;*
- *estimular a criação de Conselhos Municipais de Educação e apoiar tecnicamente os municípios que optarem por constituir sistemas municipais de ensino (BRASIL, 2001, p. 113)*

Observa-se que a legislação educacional institui o Conselho Municipal de Educação e os mecanismos de participação autônoma da sociedade civil nas decisões. Desse modo, o movimento, ora de participação ativa, ora de resistência, depende do

contexto de articulação e das relações entre os sujeitos que atuam nos conselhos e de suas condições materiais de trabalho.

A luta pela hegemonia, na perspectiva de Gramsci é uma conquista gradual, que ocorre por meio de estratégias capazes de ocupar, manter e criar novos espaços de participação e de deliberações em órgãos institucionalmente criados, com a finalidade de conquistar posições e participar na construção de consensos cada vez mais elaborados.

Os conselhos municipais de educação podem ser cooptados pela classe dominante, para manter a ordem social hegemônica ao permitir uma participação, e liberdade de autoexpressão limitada, e ao demovê-los de suas intenções pelo convencimento ou pela coerção. As ações nessa perspectiva são limitadas e não produzem os efeitos esperados e mantêm-se as relações de forças presentes. Outra possibilidade que os conselhos de educação apresentam é de ser um espaço composto por sujeitos conscientes dos seus objetivos, e organização política capaz de realizar mobilizações, aglutinar forças e construir estratégias para realizar as mudanças. Nesse sentido, *a tarefa essencial consiste em dedicar-se de modo sistemático e paciente a formar esta força, desenvolvê-la, torná-la cada vez mais homogênea, compacta e consciente de si.* (GRAMSCI, 2007, p.46).

O resultado da contribuição do conselho na definição dos rumos da educação municipal e na transformação no sistema de ensino depende da forma como se constituiu historicamente e como se posiciona nas deliberações de assuntos educacionais, eixo a ser analisado nas reflexões seguintes.

O Estado ampliado na compreensão de Gramsci apresenta-se em dois níveis o nível estrito ou sociedade política e o nível ampliado, em que a sociedade civil permeia a sociedade política ao tempo em que é permeada por ela. Nessas relações ocorrem disputas pela manutenção da hegemonia. Por um lado quando em momento de crises a hegemonia precisa ser reelaborada como uma contra hegemonia, mas, há também momentos em que a sociedade civil utiliza-se de estratégias para realizar a contra hegemonia conquistando poderes, antes, de chegar ao poder, ou seja, ocupar os cargos políticos por meio de movimentos e organização.

Com o desenvolvimento do capitalismo, perceberam-se os limites do mercado como regulador natural o que exigiu que o Estado tomasse para si a responsabilidade pela formulação e execução das políticas econômicas e sociais, o que gerou conflitos de interesses entre as classes sociais e a organização em movimentos sociais para lutar pela garantia de direitos.

A sociedade civil organizou-se principalmente por meio de movimentos em defesa do direito das necessidades básicas como moradia e infraestrutura e pouco a pouco gestou consciência de que para conquistar o poder de influenciar as políticas públicas e articular de forma eficiente deveriam obter conhecimento de como funciona a burocracia do Estado e também envolver-se em debates e reivindicações por mais acesso à educação. Percebeu-se no período a presença das igrejas e partidos políticos de esquerda, como intelectuais que integrantes dos movimentos, aos poucos, vê na sociedade organizada um potencial para realizar as mudanças, conquistar o poder e ascender a sociedade política.

Nesse movimento surgem as associações e entidades educacionais, os fóruns com o objetivo de formar um bloco histórico e confrontar os privilégios. Sua bandeira de luta assentou, principalmente, sobre a participação na definição das políticas sociais que viabilizem os direitos sociais.

Esses registros demonstram como a sociedade organizou-se para conquistar espaços de participação e influenciar na elaboração e gestão de políticas públicas para a educação municipal. Agora cabe explicitar como o Conselho Municipal de Educação constituiu-se historicamente, como órgão autônomo, a partir da década de 1990, prioritariamente, em Anápolis? Os conselhos de educação constituíram-se como órgãos de assessoramento e de supervisor da educação, inicialmente eram compostos por notáveis, intelectuais capazes de assegurar que a hegemonia fosse mantida para isso as normas dele emanadas deveriam ser submetidas à homologação do Ministro da Educação. A realidade social e dinâmica forjou mudanças nas relações entre os sujeitos.

Capítulo 2. Estratégias da sociedade civil para a construção de políticas públicas participativas

A história desse país, pela sua diversidade e suas características políticas, culturais e econômicas demonstra como a sociedade civil organizou-se, conquistou espaços de atuação e reinventou formas de participação próprias para enfrentar práticas de privilégio. E os conselhos de educação refletiram esses processos e pressionaram para instituir esses espaços como formas de atuação para reinventar estratégias próprias para desequilibrar a hegemonia e reequilibrar a tomada de decisões atinentes às demandas da sociedade, nesse caso, a gestão da educação do município.

Neste capítulo busca-se problematizar o conceito de autonomia a partir de Castoriadis que a compreende em dois níveis o pessoal e o social, ambos partem do mesmo princípio; o de que esse conceito é dialético e relacional, somos autônomos na medida em que agimos independente de forças exteriores, mas por outro lado, essas forças são apropriadas e incorporadas ao sujeito. Também discute algumas concepções de participação, gestão nos conselhos de educação.

A compreensão do conselho de educação como um órgão autônomo requer a definição de que autonomia está se falando, como problematizá-la na perspectiva de sua atuação em relação às suas deliberações, mas que por outro lado necessitam ser apropriadas pela secretaria de educação para que se tornem práticas efetivas.

Outro elemento que possibilita a compreensão da autonomia refere-se ao conceito de participação, de como o conselho, por meio dos conselheiros, atua na definição de diretrizes, princípios e objetivos para a educação. Essa participação é uma conquista, ocorre de fato é real ou, ela é concedida, com alto grau de tutela traduzindo em mera formalidade legal?

Assim, as participações autônomas de vários segmentos da sociedade civil, organizada no conselho de educação, articulam diferentes interesses sociais e lutam para que sejam contemplados na agenda política. Portanto, nesse processo ocorrem lutas entre os conselheiros, representantes da sociedade civil, e os representantes da sociedade política (Estado), que tomam decisões e fundamentam suas argumentações com o objetivo de tornar ações privadas em ações públicas que afetam a todos

2.1. Reflexões sobre as políticas públicas participativas

No capítulo anterior buscou-se refletir sobre as relações entre sociedade civil e Estado, pretende-se agora, situar a autonomia, a participação e a gestão relacionados ao conselho municipal de educação. Sabe-se que a gestão democrática da educação foi uma bandeira de luta dos movimentos sociais durante a década de 1980 no período da constituinte e dentre os dispositivos que foram objetos de luta destacam-se:

19. O Estado deverá garantir à Sociedade Civil o controle da execução da política educacional em todos os níveis (federal, estadual e municipal), através de organismos colegiados, democraticamente constituídos.

20. O Estado assegurará formas democráticas de participação e mecanismos que garantam o cumprimento e o controle social efetivo das suas obrigações referentes à educação pública, gratuita e de boa qualidade em todos os níveis de ensino. (CARTA DE GOIÂNIA, 1991, p. 228).

A Constituição Federal de 1988 contemplou, em termos, essas reivindicações ao inserir no corpo do seu texto; *Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;*

Cury (2005) analisa que a concepção de gestão democrática daí decorrente pode ser tanto como forma de opor-se ao despotismo, quanto uma nova maneira de gestão baseada no amor pela coisa pública.

Como a Constituição Federal não definiu como ocorreria a gestão pública da educação, esperava-se que a Lei nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB indicasse normas gerais da gestão. Contudo, o que se observa é uma transcrição dos princípios que emanavam da Constituição Federal, ficando sob a responsabilidade de cada sistema de ensino definir as normas gerais de gestão.

A partir disso, a sociedade civil buscou meios para a efetivação do princípio democrático proclamado como consenso entre os vários segmentos sociais e a sociedade política. O princípio democrático ao ser assegurado na legislação tornou-se campo de disputas no sentido de definir como se efetivaria. O consenso proclamado encontrou resistência na prática e correu o risco de tornar-se participação apenas formal, contrário ao preconizado pela sociedade que concebia a participação como *o principal meio de assegurar a gestão democrática, possibilitando o envolvimento de todos os integrantes (...) no processo de tomada de decisões e no funcionamento da organização (LIBÂNEO, 2007, p. 329).*

A lei federal nº 10.172 que instituiu o Plano Nacional de Educação, no capítulo que trata do Financiamento e Gestão foi mais minucioso ao propor vinte e três metas para a consecução do princípio da gestão democrática da educação, no exercício de sua autonomia, cada sistema de ensino há de implantar gestão democrática. Uma das formas que essa gestão materializa-se ocorre por meio dos conselhos de educação composto por representantes de diversos setores sociais. (BRASIL, 2001). Embora a criação dos conselhos fosse uma exigência legal, desde 1996, somente em 2001 é que o município de Anápolis institui esse órgão composto por representantes da sociedade civil.

As lutas sociais ocorrem quando crescem as necessidades da sociedade, ao surgir novas demandas e não crescem na mesma proporção à capacidade do Estado em atendê-las. Diante disso sujeitos com as mesmas necessidades unem-se, somam conhecimentos, fortalecem-se, disputam propostas e formam um bloco com aspirações comuns, pressionam para que seus direitos sejam atendidos. Esse movimento cria elementos de educação política dos cidadãos, portanto,

a educação ocupa um lugar central na acepção da cidadania coletiva. Isto porque ela se constrói no processo de luta que é, em si próprio, um movimento educativo. A cidadania [...] se constrói como um processo interno, no interior da prática social em curso, como acúmulo das experiências engendradas. (GOHN, 2009, p. 16).

Nestes termos, a concepção de políticas públicas, adotada tem como referência um horizonte teórico prático emancipatório¹⁵, que as compreende como a ação coletiva que nasce do contexto social, *mas passa pela esfera estatal com uma decisão de intervenção pública numa realidade social determinada, que seja ela econômica ou social (BONETI, 2006, p.20)*, e representam [...] *o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelecem no âmbito das relações de poder, relações estas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil.* (Idem, p. 76)

Essa união dos sujeitos e sua conseqüente interferência nas políticas públicas, entendidas como a ação do *Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade.* (HÖFLING, 2001, p. 31), exige que o Estado não se posicione a favor de uma determinada classe, mas atenda às demandas que emergem nas relações sociais e formação de uma determinada sociedade. Nesse sentido pode-se dizer que ele assegura a reprodução do

¹⁵ Cf. Demo (2007, p 25-37)

sistema capitalista, mas também negocia com os movimentos sociais, não podendo ignorar as demandas de ambos.

Mantendo a mesma linha de pensamento Boneti (2006, p.87) confirma a centralidade do contexto social e da força dos movimentos sociais no atendimento de suas necessidades.

As políticas públicas devem nascer em função do contexto da sociedade civil como as resultadas de uma relação de forças dos diversos atores sociais existentes, sendo originadas dos desejos dos distintos grupos ou classes sociais. Uma política pública é o resultado de um ato intervencionista na realidade social, atingindo a vida de pessoas e de grupos sociais.

Höfling ao diferenciar Estado e governo concebe o primeiro como conjunto de instituições permanentes, como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente, que possibilitam a ação do governo. Governo, como o conjunto de programas e projetos que uma pequena fração da sociedade propõe para o todo e *configura a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período.* (HOFLING, 2001, p. 31),

Na visão neoliberal de mercado, o Estado não deve intervir na tentativa de minimizar as desigualdades sociais geradas pela sociedade de acumulação capitalista, isso seria, na sua ótica, como um entrave ao desenvolvimento e equalização das diferenças individuais. Os detentores do capital acreditam que na medida em que a economia desenvolve-se cria novas frentes de trabalho e em consequência gera desenvolvimento e equilíbrio social, inversamente, grupos de pressão organizados cobram a interferência do Estado no sentido de promover a justiça social e reivindicam o atendimento de demandas e conquistam os mais amplos direitos sociais, incorporados ao exercício da cidadania. (HÖFLING, 2001).

No processo de pressão, diálogo direto e negociação que os movimentos estabelecem com as distintas agências pública, verifica-se que o enquadramento institucional torna-se a tônica dominante, em que o Estado é cada vez mais forçado a assumir compromissos com soluções definidas para a população que reivindica. (JACOBI, 1989, p. 145).

Isto posto, verifica-se no interior da sociedade civil, entendido como a esfera privada do Estado, uma correlação de forças que lutam pela conquista ou manutenção dos benefícios alcançados em uma relação desigual, onde, via de regra, exceto em casos

excepcionais, quem tem o poder material também detém o poder intelectual e por sua vez capacidade de persuasão e a consequente definição das políticas públicas. Também existem diferentes formas e expressão de manifestações dos cidadãos comuns por direitos.

Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelecem no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou investimentos. Nesse caso, pode-se dizer que o Estado se apresenta apenas como um agente repassador à sociedade civil de decisões já saídas do âmbito da correlação de forças entre os agentes do poder (BONETI, 2006, p. 74).

Pactuando dessa concepção de sociedade civil em que os movimentos sociais organizados, lutam em grupos organizados e exercem pressão, buscam aliar à sociedade política para que suas necessidades sejam atendidas, adotamos a linha de pensamento de que embora o Conselho Municipal de Educação seja um órgão do Estado configura-se como um órgão de representação da sociedade civil e como tal, um *lócus*, espaço de explicitações das demandas de diferentes segmentos sociais e de luta coletiva para que direitos sociais tornem-se ações públicas.

Com esse sentido, compartilhamos dos estudos Höfling (2001) e Boneti (2006), no sentido de mostrar que a concepção de gestão democrática das políticas públicas, está relacionada aos conceitos de participação da sociedade civil em movimentos sociais. Sua atuação pressiona o Estado a *legitimar as demandas do movimento popular*, que por sua vez joga com o *grau de mobilização da população para conseguir a liberação de verbas para a concretização dos planos*. (JACOBI, 1989, p. 145). Evidencia-se, assim, a necessidade de reivindicação da sociedade organizada tanto para a conquista de direitos sociais, quanto para justificar a alocação de recursos por parte do governante.

A gestão democrática compreende tanto a postura do gestor público que atua com abertura política, instigam todos a expressarem suas demandas; acolhe os diferentes posicionamentos, proporcionam debates, argumentos e procura estratégias para que as demandas de todos os segmentos da sociedade sejam atendidas quanto às ações da sociedade civil que organizada em grupos articulados de forma interessada e

comprometida busca explicitar suas demandas, ao tempo em que buscam estratégias para que, gradualmente, conquistem espaços de partilha do poder e criem formas para o atendimento de seus direitos.

Em relação ao conselho seus integrantes acreditavam e lutavam para reivindicar maior participação na gestão do sistema municipal de ensino como também pautavam suas ações pelo princípio da gestão democrática. Na fala de alguns conselheiros percebe-se o cuidado para que a decisão de alguns não prevalecessem sobre os da maioria:

[...] a gente teve aquela ideia de estar discutindo, ouvindo as partes, e todas as decisões eram tomadas a partir de uma decisão de grupo e eu acredito exatamente nisso, em nenhum momento desses quatro anos alguma ideia foi imposta. (entrevista C1° 5) .

[...] no período que eu participei a maioria das ações foram deliberadas via consenso... às vezes haviam processos complexos que exigiam mais discussão sobre a justificativa que o conselheiro apresentava mas, ao final sempre realizamos em comum acordo. (entrevista C2° 9)

No próximo tópico procurar-se-á compreender como a sociedade relaciona-se com o Estado no sentido de participar da criação de regras por meio da legislação e respeitá-la para o bom convívio social, assegurar os direitos fundamentais do ser humano e, por outro lado, como pode criar estratégias que induzam participação popular na definição de políticas públicas governamentais.

2.2. Relações e conexões entre participação, autonomia e gestão

Para problematizar as questões sobre que ações e fatores determinantes caracterizam o Conselho Municipal de Educação de Anápolis como órgão de natureza autônoma, exige-se compreender como ocorrem as relações de poder no conselho e quais dessa podem ser caracterizada como participação autônoma na gestão.

A expressão autonomia vem do grego *auto* + *nomos* e significa autogoverno, governar-se a si próprio. Com efeito, o poder de quem é autônomo, é o de quem determina, ele mesmo, a lei (*nomos*) a qual obedece. Nesse sentido, um ente autônomo pode ser compreendido como aquele que governa a si próprio.

A autonomia, mesmo que, considerada em sua dimensão individual, não tem sua origem e fim no próprio indivíduo, pois, as regras (*nomos*) são construídas coletivamente, em uma dimensão social histórica, portanto não pode ser concebida como

“(...) elucidação sem resíduo e eliminação total do discurso do outro não reconhecimento como tal. Ela é uma outra relação entre o discurso do outro e o discurso do sujeito, A eliminação do discurso do outro não reconhecido como tal é um estado não histórico” (CASTORIADIS, 2007, p. 126)

A afirmação de que a autonomia é relacional deriva do sufixo “nomia”, que por sua vez pressupõe a presença de regras, de um acordo entre as partes envolvidas, que leve o outro em consideração, portanto, exclui a concepção de ações egocêntricas.

Nesse sentido, mesmo se considerarmos a autonomia como uma ação individual, pessoal ou, considerando-a na dimensão social e institucional, uma ação própria do órgão ou da instituição, que não está isolada no próprio indivíduo, órgão ou instituição, não se limita a ele, fechada em si mesma, pois implica sempre uma moralidade, prescreve formas de comportamentos baseada em regras e em uma escolha racional. A moralidade consiste na relação de toda ação, com outro, com a legislação e com o meio social.

A partir desses levantamentos, cabe-nos problematizar como o conselho municipal de educação, de formação heterogênea; e instituído legalmente como órgão autônomo é ressignificado nas ações conscientes de seus conselheiros e em regime de colaboração entre o grupo e o Sistema Municipal de Educação, ao almejar os princípios de universalidade e justiça, conquista sua autonomia?

O regime de cooperação e de colaboração entre a Secretaria de Educação e o Conselho ocorre em meio a múltiplos conflitos e dissensos, mesmo assim, pode tornar-se um terreno fértil para o desenvolvimento da autonomia e a superação dos estados de heteronomia.

Essas reflexões levam-nos a inferir que a autonomia de um órgão público é relacional, devido à dependência financeira, de materiais e, de recursos humanos para funcionamento, ser órgão de representação da sociedade civil, com uma composição ampla, devido aos constantes estados de coação e de respeito unilateral tanto em relações internas quanto externas. É relacional não só no sentido de dependência e da necessidade de recursos materiais e humanos, mas, na forma de estabelecer a política de resolução de conflitos que na compreensão da fala de um dos conselheiros não deve ocorrer de maneira tão ostensiva e frontal.

[...] o conselho tem de se posicionar e isso cria uma situação de atrito que às vezes atrapalha o trabalho do conselho, tanto é verdade que nós ficamos durante quatro anos, praticamente, em sede provisória. [...] Teve um tempo que não tínhamos nem local

para reunir, demonstrando nitidamente a retaliação do poder executivo ao trabalho do conselho. (...) Eu atribuo isto à forma de relacionar, de convivência com o poder executivo se pudesse ser mais harmonioso seria melhor, mas tem hora que o embate é inevitável. (C1° 5)

O Conselho Municipal de Educação traz em sua construção as marcas culturais, fruto do contexto histórico; possui uma estrutura concreta, foi criado por necessidades reais concreta, uma aspiração da sociedade educacional anapolina ao mesmo tempo em que foi um condicionante do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, para recebimento de recursos para os projetos do município. Embora sendo condicionante, foram articuladas as ideias de educadores do município com os modelos de conselho existentes no país, com o ideal de conselho democrático preconizado por intelectuais que militam em movimentos sociais.

Dessas acepções, ressalta que a criação do conselho não foi uma abstração que desconsiderou o discurso do outro e o contexto histórico, cultural e social em que se produziu, pois mesmo que na elaboração da lei de criação tenham participado poucos sujeitos, cada um, dos sujeitos, é *penetrado pelo mundo e pelos outros*. (CASTORIADIS, 2007. P. 128).

a autonomia não é a eliminação pura e simples do discurso do outro, e sim elaboração desse discurso, onde o outro não é material indiferente, porém conta para o conteúdo do que ele diz que uma ação intersubjetiva é possível e não está fadada a permanecer inútil ou a violar, por sua própria existência... (CASTORIADIS, 2007, p.129)

Nessa perspectiva de Castoriadis autonomia implica o processamento do discurso alheio, sua reelaboração e apropriação como material para atuação no sentido de transformação da realidade social.

(...) a verdadeira autonomia [...] implica e requer autonomia da sociedade, não podendo haver indivíduos plenamente autônomos numa sociedade não autônoma e, por outro lado, correlativamente, não poderá existir sociedade autônoma formada por indivíduos heterônomos, isto é, alienado. A autonomia tem, então, ou requer, inescapavelmente, uma dimensão política e social. (CASTORIADIS, 2007, p.123).

Castoriadis (2007, p. 124), destacou a autonomização das instituições e das ações autoritárias criadas por determinada institucionalidade sobre o indivíduo. O *essencial da heteronomia - ou da alienação, no sentido mais amplo do termo - no nível*

individual, é o domínio por um imaginário autonomizado que se arrojou a função de definir para o sujeito tanto a realidade quanto seu desejo. Para construir autonomia espera-se que em uma assembleia a tomada de decisão ocorre no plano político da autogestão das instituições e a conseqüente abolição das relações burocráticas e hierárquicas, portanto, que todos os participantes atuem em um nível igual de direitos de manifestar e defender seus posicionamentos.

A autonomia do ponto de vista da dimensão política firma-se ao definirmos os objetivos de nossas ações, desenharmos o projeto de nossa vida, do grupo ou classe a qual pertencemos e representamos, implica participação nas decisões e ações coletivas. Dessa forma a autonomia política pressupõe uma força política de alcance social em que se exige conhecimento dos sujeitos com suas relações e seus interesses e quais as possibilidade de atuar no contexto em que está inserido.

O engajamento social e a ascensão a um órgão de governo, como é o caso dos conselhos criam expectativas, geram desejos que ao encontro das necessidades advindas do mundo social, e, ou do segmento social ao qual representa, incorporam-se a esfera gnosiológica¹⁶. A autonomia não é a eliminação do discurso do outro, mas a *instauração de uma outra relação entre o discurso do outro e o discurso do sujeito.* (CASTORIADIS, 2007, p. 126).

A dimensão social da autonomia do conselho encontra-se no fato de ser um órgão de representação da sociedade civil, ou seja, cada conselheiro ouve os que ele representa e traz para as plenárias o discurso do outro. Ao elaborar tal discurso em nossa ação, deslocamos a questão da autonomia do nosso plano individual para uma dimensão coletiva. Essa ação pautada nos interesses dos sujeitos que se fazem representados no governo sendo ouvidos e atendidos traduz nossa existência social e histórica. *O social histórico é a união e a tensão da sociedade instituinte e da sociedade instituída, da história feita e da história se fazendo.* (CASTORIADIS, 2007, p. 131)

A construção de uma sociedade autônoma exige a instauração de uma cultura de autogestão onde todas as decisões são tomadas pela coletividade. Nesse modelo de sociedade, quanto mais cresce e expande suas estruturas de poder, mais esses espaços são ocupados por representantes eleitos diretamente pela comunidade ou segmento, com mandatos revogáveis e rotativos, mas que tenham dispositivos que impeça qualquer

¹⁶ Correspondem ao entendimento que o pesquisador tem do real, o abstrato e o concreto no processo da pesquisa científica; o que implica diversas maneiras de abstrair, conceituar, classificar e formalizar, ou seja, diversas formas de relacionar o sujeito e o objeto da pesquisa e que se refere aos critérios sobre a construção do objeto no processo do conhecimento (GAMBOA, 2008, p. 54)

forma de intervenção verticalizada, de direção hierarquizada, burocratizada a que toda autogestão busca escapar.

Essa ideia de autonomia e força do conselho ficou evidente quando mantivemos coesos e debatíamos e deliberávamos as questões polêmicas em grupo, nesse sentido conseguiu se impor no sentido de mostrar que o conselho existe, não só para carimbar papel, mas, para discutir, para fiscalizar para dar sua contribuição para melhorar a educação. Nós não aceitávamos intervenção de ninguém de fora embora tivéssemos pressão externas principalmente do poder executivo na época, mas sempre a decisão era do conselho dos onze conselheiros de qualquer decisão que nos fossemos tomar. (C1° 5)

Na fala acima, evidencia-se o jogo de forças que ocorriam internamente e o desejo em conquistar a autogestão. Para Castoriadis, em uma sociedade autogerida o poder é ocupado por delegados escolhidos por eleição direta com mandatos revogáveis e rotativos em substituição a qualquer forma de hierarquia e, neste sentido, as decisões são tomadas com autonomia da coletividade.

É por isso que pode existir uma política de liberdade e que não ficamos reduzidos a escolher entre o silêncio e a manipulação, nem mesmo à simples consolação: afinal, o outro fará o que quiser. E por isso que sou finalmente responsável pelo que digo (e pelo que calo) (CASTORIADIS, 2007. p. 129).

Na sociedade capitalista, marcadamente, competitiva com motivações econômicas; o saber, o acesso a informações e o ritmo desigual de construção de conhecimentos e a competência especializada permitem a uma parcela reduzida de técnicos e/ou administradores assumir os postos mais altos na hierarquia do comando e tomarem decisões pelo coletivo, mesmo causando conflitos ou gastos excessivos.

Nessa mesma sociedade homens e mulheres reinventam condutas e regras. A decisão coletiva é tomada com conhecimento de causa, a motivação social gera inventividade, criatividade e mobiliza para a ação, ainda mais quando o fruto do trabalho demonstra-se compatível com necessidades reais na sociedade, criam-se estratégias de participação e intervenções para promover a transformação social.

Um regresso no período histórico, ao final da década de 1970 e durante toda a década de 1980, faz-se necessário, para perceber que em todo esse movimento de participação a sociedade não foi omissa *setores antes marginalizados e excluídos, do chamado capital cultural dominante, chegaram às escolas públicas e introduziram a sua*

cultura, revelando suas necessidades elementares, contestando preconceitos e reclamando direitos. (SILVA, 2004, p. 104), Houve nesse período toda uma movimentação da sociedade para assumir os próprios destinos, para realizar uma política social de forma participativa, entretanto, o governo foi movido pela concepção política neoliberal, em que se destacava a questão da eficiência e da eficácia, nas políticas públicas dos serviços prestados por órgãos públicos privados, tidos como melhores que os de oferta pública, concebidos na lógica da qualidade das empresas privadas. Também a possibilidade de participação na elaboração, execução, avaliação bem como na alocação dos recursos públicos; a exemplo do orçamento participativo e do projeto político pedagógico, com o objetivo de garantir a qualidade dos serviços prestados, foram expressões de embates.

(...) as reivindicações por maior autonomia para as escolas têm sido respondidas pelo Estado com a possibilidade da descentralização administrativa e financeira. A autonomia pedagógica, compreendida como a liberdade de cada escola construir o seu projeto pedagógico, tem caráter limitado já que, em muitos casos, tais projetos são elaborados de acordos com critérios de produtividade definidos previamente pelos órgãos centrais e garantidos pelos processos de avaliação. (OLIVEIRA, 2006, p. 104)

Nesse caso, a autonomia era vista como adesão ao projeto de governo, em que a sociedade é chamada a dar sua parcela de contribuição ao projeto de reforma do Estado que emergia, não concebia a autonomia como campo de disputa, como incorporação de ideias divergentes ou busca de consensos.

Um exemplo disto pode ser evidenciado nos relatos contidos na ata do CMEA-GO do dia 23 de fevereiro 2001 onde a secretário municipal de educação e seu assessor em visita ao conselho

*[...] deu boas vindas e expondo suas expectativas quanto ao trabalho desafiador do CMEA e das propostas da administração para a **parceria, em sintonia fina**, entre SEMED e CMEA, em seguida passou a palavra ao assessor técnico da SEMED [...] Este iniciou dizendo que logo na primeira reunião o CMEA já enfrentava um **desafio cívico**, qual seja, o de **examinar o relatório de prestação de contas** referente a aplicação dos recursos do Salário Educação repassado pelo Estado ao Município no exercício de 2000, e executado naquele mesmo ano, fez questão de enfatizar o **curto prazo** para o procedimento, uma vez que o repasse dos recursos está condicionado ao exame[...] para evitar prejuízos à manutenção do Sistema de Ensino Público Municipal de Anápolis, este fizesse o **exame formal** do relatório,*

*com Parecer de aprovação também apenas formal e com o resguardo da prerrogativa de exame detalhado de todos os processos discriminados no relatório,[...] Ponderou ainda, que o **CMEA, assumiria um risco político, e todos os ônus dele decorrente**, caso resolvesse examinar minuciosamente todos os processos de que trata a referida prestação de contas, para só então manifestar-se, e **disso resultasse o bloqueio de recursos federais e estaduais às escolas municipais de Anápolis**. (CMEA/ATA do dia 23 de fevereiro de 2001.)*

Seguindo a mesma lógica, essa política existe também no nível local. A sociedade foi chamada a participar por meio do conselho, mas o sentido que essa participação expressou nas falas foi o de aderir o projeto do governo municipal, como verifica-se na sugestão do assessor técnico de que análise seja realizada formalmente e sua aprovação também formalmente. Percebe-se também um grau de coerção expresso nas falas um desafio cívico e a responsabilização do conselho pelo risco político que assumiria. Essa atitude mostra uma inversão na responsabilidade pelas consequências das ações. Por parte da secretaria de educação caberia a correta aplicação dos recursos e a prestação de contas em tempo hábil, enquanto ao conselho a correta fiscalização dos recursos para posterior prestação de contas junto aos órgãos competentes, e caso verificasse irregularidades emitir parecer desfavorável. A responsabilização pelos atos e o ônus dele decorrente remete ao executivo e não a inversão da responsabilidade.

Nesse processo houve um movimento contraditório quando o governo reconhece e declara que a *sociedade conseguiu nível de mobilização e elevado nível de consciência*. (BRASIL/MARE, 1995, p. 2), contudo, declara ser *parte desse processo angariar adesões, consolidar parcerias e colher opiniões* (p.12). O contraditório nos apresenta pelo fato da sociedade estar consciente e mobilizada para reivindicar atendimento educacional, o governo por sua vez apresenta um projeto em que o conceito de autonomia proposto no programa de reforma do Estado sedimentado nas orientações do Banco Mundial *está vinculado ao conceito de flexibilidade, de descentralização e de eficiência*. (SILVA, 2004, p. 110)

Sob este prisma, entendemos a autonomia por meio de duas perspectivas, uma de ordem do mercado, em que os seus princípios vinculam-se a questão da eficiência e eficácia cujo objetivo é angariar adesões a projetos definidos em órgãos superiores dispensando a criatividade que fica restrita a níveis periféricos onde ocorrem a execução, e outra, com perspectiva social, em que exige participação criativa de todos em todos os níveis com o objetivo de garantir o processo de tomada de decisões

coletivas, assegurando a construção de políticas educacionais, eficientes e eficazes, pela própria sociedade e o direito à educação que atendam às necessidades sociais.

Análogo a essas perspectivas, os estudos de Barroso (1996) diferencia dois processos de autonomia: a autonomia decretada e a autonomia construída. A autonomia decretada, no caso do sistema público de ensino [...] *é sempre relativa e é condicionada quer pelos poderes de tutela e de superintendência do governo e da administração pública, quer eventualmente, pelo poder local, no quadro de um processo de descentralização [...]* (BARROSO, 1996, p. 18-20), e a autonomia construída que se desenvolve em cada órgão, de acordo com as especificidades locais, respeitando-se, os princípios legais e do sistema público.

Na ordem capitalista, a participação assume uma perspectiva de colaboração e evidenciamos isto na fala de um conselheiro em que declara que *no dia da posse o então secretário de educação disse para nós lá na hora da posse: _ “No dia que a secretaria precisar nos vamos chamar vocês para a reunião”. Entrevista concedida pelo conselheiro (C.1º. 1.).* Nesse movimento contraditório e de lutas percebe-se a reação da sociedade civil pela conquista de espaços decisórios ao declarar que *naquele momento; _ “... não vamos esperar a convocação da secretaria, nos vamos nos reunir para escolher o nosso presidente, a secretaria queria que o conselho nascesse morto?” (C.1º. 1.).*

Autonomia não coaduna com a postura passiva de sujeitos que esperam concessão das autoridades governamentais, mas com uma postura que busca construir alternativas para que as demandas sociais sejam atendidas pelo poder público do Estado, responsável direto pela execução das políticas públicas supera a política conservadora criando os fundamentos para uma política transformadora.

O que até agora chamamos de política foi quase sempre uma mistura na qual a parte da manipulação, que trata os homens como coisa a partir de suas propriedades e de suas reações supostamente conhecidas, foi dominante. O que chamamos política revolucionária é uma práxis que se dá como objeto e organização e a orientação da sociedade de modo a permitir a autonomia, reconhecendo que esta pressupõe uma transformação radical da sociedade que, por sua vez, só será possível pelo desdobramento da atividade autônoma dos homens. (CASTORIADIS, 2007, p. 96-97)

Essa práxis é construída historicamente, por um conjunto de determinações que possibilitam e impõem limites para o exercício da autonomia. A autonomia compreendida pelo seu caráter relacional com a política e o social, pois, tomá-la de forma

independente pode mistificar o seu real significado... *não podemos desejar a autonomia sem desejá-la para todos e sua realização só pode conceber-se como empreitada coletiva...* (CASTORIADIS, 2007, p. 130).

A luta dos diferentes movimentos sociais, que tem como bandeira o atendimento dos direitos sociais de todos os cidadãos, busca unir forças de várias matrizes para ver atendidas as necessidades sociais, por meio do redirecionamento da ação política em torno dos ideais de uma sociedade mais justa (MARTINS, 2002).

Essa unidade de pensamento foi predominante no período de 2001 a 2004, na fala do conselheiro [...] *nós começamos a ver, independentemente da indicação e do segmento que representava estávamos lá para fiscalizar, para orientar para construir, todos tinham essa concepção, inclusive os representantes do executivo municipal [...]* (C 1° 2) essa fala coaduna-se com as reflexões de Castoriadis ao escrever quase como um desabafo;

Tenho desejo e sinto necessidade, para viver, de uma outra sociedade diferente dessa que me rodeia.... Desejo poder, com todos os outros, saber o que passa na sociedade, controlar a extensão e a qualidade da informação que me é dada. Peço para poder participar diretamente de todas as decisões sociais que possam afetar minha existência ou o curso geral do mundo em que vivo. Não aceito que meu destino seja decidido, dia após dia, por pessoas cujos projetos me são hostis. Desejo encontrar o outro como um ser igual a mim e absolutamente diferente, não como um número, nem como um sapo empoleirado sobre um degrau (inferior ou superior, pouco importa) da hierarquia dos rendimentos e dos poderes. (CASTORIADIS, 2007, p. 112-113)

Os estudos desse autor mostram que a sociedade é formada por pessoas heterogêneas e com pensamentos díspares, é contraditória e complexa, carrega interesses conflitantes, e que em determinadas situações ou contexto histórico prevalece os interesses e pensamentos de um grupo ou classe minoritária sobre o restante da sociedade, situação que pode ser revertida se os atores sociais invertem os papéis passando de títeres, para tornarem-se sujeitos de sua história. Todavia Martins alerta que a participação conquista e institui espaços que possibilitam compartilhar o poder.

(...), a influência da participação de atores nas decisões de empresas e/ou nas decisões sociais e políticas não implica, necessariamente, uma ruptura nas estruturas de poder, mas, sim, a possibilidade de construção de mecanismos que distribuem o poder. De qualquer forma, os limites entre a participação efetiva de atores nesses mecanismos – capazes de influenciar e alterar

concretamente as decisões em favor da coletividade – e a manipulação por parte daqueles que detém o poder, utilizando-se dos mesmos mecanismos, são frágeis. (MARTINS, 2002, p.211),

Os conselhos podem ter o poder de ação reforçada se buscar a construção de novos padrões de atuação. A conquista da autonomia movimenta o espaço do poder, nesse esforço de conquista vigora uma relação dialética de manutenção da ordem e de transgressão como parte da construção de espaços públicos de atuação. *A autonomia se dimensiona quando a sociedade compreende sua história e não se imobiliza,* (BRASIL, 2009, p. 28) mas reinventa espaços para a participação e instrumentos para tomar decisões e serem sujeitos de sua história.

Ao realizar reflexão sobre a socialização da participação política com a socialização do poder, Hora (2007, p. 25), concluiu que nesse processo há uma contradição que impede a realização plena da democracia, por um lado as pessoas participam de forma organizada e constroem-se como sujeitos políticos e coletivos, mas por outro lado o Estado é apropriado por um pequeno grupo, membros da classe dominante ou por uma burocracia que o serve.

2. 3. A participação em órgãos colegiados de representação da sociedade civil

A autonomia do Conselho Municipal de Educação, além de ser um preceito legal, constitui-se em uma exigência ética e política, um dos mais importantes espaços de participação da sociedade civil na gestão, fiscalização, definição e avaliação das políticas públicas municipais para a educação, mas cumprirá o que se espera dele se, de fato, a participação, e a natureza autônoma, conquistada e construída não forem apenas formalidade legal instituída e protocolar, mas um espaço de direitos.

No país ainda permanecem traços da cultura política com as práticas neopatrimonialistas¹⁷ em que alguém carismático toma as decisões para a população. Por muito tempo a participação popular foi contida e cerceada, pois expressa a capacidade de organização social da população, uma conquista que gera autonomia, no entanto, *mesmo concedida contribui para o desenvolvimento da consciência crítica do indivíduo e da sua capacidade de tomar decisões* (DEMO, 2001, p. 18), se os sujeitos tomá-la como instrumento de luta.

¹⁷ *Neopatrimonialismo é uma forma bastante atual de dominação política por um estrato social sem propriedades e que não tem honra social por mérito próprio, ou seja, pela burocracia e a chamada classe política.* (SCHWARTZMAN, 2007, P.97)

Segundo Bordenave (1994), participação significa tomar parte, fazer parte, ser parte de algum grupo ou associação, enfim trata-se de um processo de divisão de poder e por isso é um processo de conquista permanente para fazer diferença, assumir a responsabilidade pela construção de espaços que atendam as necessidades do coletivo. Assim ao tratar as partes, exige dialeticamente pensar o todo, com sua alteridade, suas aspirações e desejos, a parte só existe configurada em um todo, por isso participar pressupõe estar inserido em um todo no movimento e nos conflitos, buscando formas de construir o seu direcionamento. Com esse sentido, a participação

[...] não pode ser entendida como dádiva, porque não seria produto de conquista, nem realizaria o fenômeno fundamental da autopromoção, seria de todos os modos uma participação tutelada e vigente na medida das boas graças do doador, que delimita o espaço permitido. Não pode ser entendida como concessão, porque não é fenômeno residual ou secundário da política social, mas um dos seus eixos fundamentais; seria apenas um expediente para obnubilar o caráter de conquista, ou de esconder, no lado dos dominantes, a necessidade de ceder. Não pode ser entendida como algo preexistente, porque o espaço de participação não cai do céu por descuido, nem é passo primeiro (DEMO, 2001, p. 18)

Essas reflexões acompanham as de Dallari quando ressalta que *a história da humanidade [...] revela a existência de uma luta constante para que o maior número possível de pessoas participe (1992, p. 27)* da construção de políticas que possibilitem práticas participativas. Nisso considera duas questões, uma relativa ao poder e a outra relativa à produção de sujeitos participantes ou marginalizados. Em relação à primeira questão, a própria palavra participação já traz em si uma ideia de embate, de algo que está fora e que quer fazer parte de um dado contexto, de certa situação (fazer parte, tomar parte, ter parte, ser parte), de um movimento que deseja desencadear uma mudança, de romper com o estabelecido, já a segunda questão o que se propõe é instrumentalizar o indivíduo para compreender e agir de forma autônoma sobre a realidade construída historicamente nas suas relações sociais. A produção de sujeitos participantes ou marginalizados perpassa pela educação recebida; para a submissão ou a formação de indivíduos críticos e reflexivos capazes de (re) pensar sua própria prática social.

A participação possui a característica de ser meio e fim, é instrumento de autopromoção, mas é igualmente a própria autopromoção. Prevalece, porém, a conotação instrumental, no sentido de que é vista como caminho para se alcançarem objetivos

[...]. Se usássemos outra linguagem, diríamos que participação é metodologia [...]. (DEMO, 2001, p. 66)

O conselho aglutina interesses e pessoas representantes de diversos segmentos da sociedade civil, que ao se confrontarem entra em conflitos numa disputa entre si e buscam os instrumentais para empoderar-se e satisfazer os interesses do segmento que representam. Nesse movimento e, ao estabelecer uma disputa pelo poder provoca mudanças na sociedade. Outra possibilidade é a de que mesmo sendo composto por pessoas com interesses distintos, estas podem ser cooptadas ou entrar em consenso com as ideias hegemônicas e posicionarem-se com o poder. Portanto, a participação constitui-se em metodologia para realizar consensos entre os conselheiros e realizar a contra hegemonia por meio de estratégias dos segmentos da sociedade civil. .

A participação popular e a descentralização, segundo Bordenave (1994), relacionam-se à resolução de problemas; a *necessidade* de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo, também vincula-se à autopromoção e ao *prazer*, por isso não pode ser concebida como algo que se impõe ao ser humano, mas como algo inerente ao ser humano que difere de sujeito para sujeito apenas pelo grau de envolvimento e comprometimento em favor de quem se posiciona.

Assim, a participação manifesta pela necessidade e pelo interesse. Bordenave defende que possui duas bases que se complementam;

[...] uma base afetiva (participamos porque sentimos prazer em fazer coisas com outros) e uma base instrumental (participamos porque fazer coisas com outros é mais eficaz e eficiente que fazê-las sozinhos), [...] Além disso, sua prática envolve satisfação de outras necessidades não menos básicas, tais como a interação com os demais homens, autoexpressão, o desenvolvimento do pensamento reflexivo, o prazer de criar e recriar coisas e, ainda, a valorização de si mesmo pelos outros (BORDENAVE, 1994, p.16).

A necessidade e o prazer são inerentes à natureza social, se não atendidos gera frustração e *constitui-se uma mutilação do homem social [...] o homem só desenvolverá seu potencial pleno na sociedade que permita e facilite a participação de todos. (BORDENAVE, 1994, p.16)*, A não participação, pois, marginaliza impedido de intervir no processo social, o homem coisifica-se, tornando-se objeto de manipulação, *[...] sempre existiram modos de participação imposta, nos quais o indivíduo é obrigado a fazer parte de grupos e realizar certas atividades indispensáveis. (Ibidem, p. 28)*

Ao construir um paradigma analítico sobre a participação Gohn (2007) destaca as diferentes abordagens, do sentido da participação, utilizadas a) participação liberal; b)

a autoritária; e a c) participação democrática que pode ser tanto revolucionária quanto radical. A última vertente da participação democrática *fortalece a sociedade civil para a construção de caminhos que apontem para uma nova realidade social, sem injustiças, exclusões, desigualdades, discriminações e luta pela divisão das responsabilidades dentro do governo.* (GOHN, 2007, p. 19)

A participação democrática, de acordo com os estudos de Bobbio (2007), pode ocorrer de duas formas: a) direta - que pressupõe literalmente à participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes; b) representativa - em que as deliberações de interesse coletivo, são tomadas por pessoas que representam a coletividade, eleitas para esta finalidade.

Em relação às tipologias de participação, os estudos realizados por Lima (2008, p. 73), por outra perspectiva de análise, abordam quatro tipos que podem ser praticadas no conselho, alternadamente, ou concomitantemente ocorrendo um misto de participação direta, indireta, ativa e/ou passiva em grau menor ou maior dependendo do contexto histórico.

A participação ativa caracteriza-se por atitudes e comportamentos de elevado envolvimento na organização, individual ou coletiva. Traduz capacidade de mobilização para a ação, conhecimento aprofundado de direitos, deveres e possibilidades de participação, atenção e vigilância em relação a todos os aspectos considerados pertinentes enquanto a participação passiva, por sua vez, caracteriza-se por atitudes e comportamentos de desinteresse, alheamento, falta de informação imputável aos próprios atores, alienação de certas responsabilidades ou desempenho de certos papéis.

As diferentes tipologias de participação são objetos de estudo de Bordenave (1994) que as classifica em: de fato, espontânea, imposta, voluntária, provocada, concedida. Ainda, segundo o mesmo autor, dependendo da forma como a participação for concebida pode ser um instrumento, tanto, para a conquista da democracia ao ser implantada *com objetivos de liberação e igualdade, quanto, para a manutenção de uma situação de controle de muitos por alguns,*

A diferença entre a participação compreendida do ponto de vista ativo (ser parte) e o passivo (estar parte, um mero participante), consiste na distância entre o cidadão inerte e o cidadão comprometido e engajado. Aquele que faz parte contribui decisivamente para mudanças sociais, enquanto o passivo perpetua a realidade social.

Ora, se a luta do homem para tomar parte nas decisões que vão reger os seus destinos é constante, e que, segundo Bordenave (1994), desde que existe o poder, o homem luta para amenizar as desigualdades provocadas por sua existência. Busca

superar o poder do Estado para se estabelecer uma sociedade com canais institucionais de organização e de participação. *A qualidade da participação aumenta, também, quando as pessoas aprendem a manejar conflitos; clarificar sentimentos e comportamentos; tolerar divergências; respeitar opiniões; adiar gratificações.* (BORDENAVE, 1994, p. 73)

Esses conflitos, na reflexão de Bordenave (1994), ocorrem em duas situações opostas, uma de solidariedade e, outra, a de interesses. No primeiro, as pessoas estabelecem uma relação horizontal em um sistema de compartilhamento, de solidariedade e de empatia com fins utilitários. Já no segundo sistema, as relações entre os sujeitos ocorrem num sistema vertical, possui uma relação tensa que afeta a participação em grau, nível e qualidade.

(...) não se pode ignorar a necessidade da busca do consenso; a participação nos conselhos gera convivência, estimula à manifestação do conflito, fruto das diferenças entre os pontos de vista de grupos, camadas e classes sociais diferentes, o que deve ser visto como algo natural e necessário em um contexto de participação democrática (GOHN, 2007, p. 104).

Nesse sentido, Teixeira (2004) analisa a participação no conselho e concluiu que envolve a sociedade civil, o Estado (sentido estrito) e o mercado e constitui em instâncias de interlocução e proposição, ora do poder público administrativo e ora dos cidadãos reunidos e organizados em movimentos sociais.

Ao se constituir como um órgão colegiado, de representação da sociedade civil, os conselhos municipais de educação, produz transformações nas políticas públicas ao conquistar e assegurar sua natureza de um órgão administrativo, político e financeiramente autônomo, caso ocorra o contrário, ao invés de ser um órgão de representação da sociedade civil, tornar-se-á um órgão de governo.

E, nesse caso, a participação em conselhos e congêneres, ao invés de ações autônomas, tem sido entendida: [...] *como colaboração, como contribuição na operacionalização das políticas, ou seja, não há distribuição de poder, mas uma participação apenas operacional, de tarefeiro de parceiro ocasional.* (SANTOS, 2004, p. 123), tampouco tem consciência e assume o poder que possuem por não saber, ou por estar imbricados nas relações neopatrimoniais locais.

Por seu turno, Demo (2001) destaca que um fator fundamental para o processo de participação é a conquista de espaços que geram autonomia, se concedida como uma dádiva cria a ilusão da participação e aliena, o sujeito torna-se passivo, prevalece um grau elevado de tutela. O discurso utilizado, para manter a hegemonia, é o

de que, por não possuir autonomia, não se pode criar espaços de participação. Esse discurso é falacioso, pois, é pela participação compromissada que os sujeitos enfrentam os problemas, buscam conhecimentos e constroem a autonomia e não o seu inverso.

Ao analisar os posicionamentos dos sujeitos no processo histórico de criação do conselho, verifica-se, que prevaleceu a concepção de participação e autonomia concedida por meio de decreto/lei, pela necessidade de criação de um órgão normativo do sistema próprio de ensino e por ser condição para recebimento de recursos financeiros como foi o caso do Fundo Nacional de Manutenção de Desenvolvimento da Educação Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF). Assim, a participação dos indivíduos na sociedade política compreendida em Gramsci (2007, p.244) foi ver a participação dos conselheiros mediante participação formal no atendimento ao que é instituído pela secretaria de educação, enquanto que a sociedade civil organizada espera do conselho ações autônomas, desalienadas, que contribuam para a democratização das políticas públicas para a educação.

A criação da lei e a instalação dos conselhos na maioria dos municípios brasileiros ocorreram de forma decretada com grau elevado de tutela e quase nenhum espaço de participação da sociedade civil, no momento da institucionalização. Esta afirmação apresenta-se contraditória ao analisar o processo histórico das lutas e conquistas dos segmentos populares para assegurar na legislação maior autonomia e participação na gestão democrática. Por outro lado, não basta conquistar a institucionalização é necessário criar, constantemente, novas estratégias de participação para mantê-la, conforme destacam Adrião e Camargo;

[...] a lei é antes de tudo uma síntese, um produto de embates. Portanto, ainda que represente um avanço, a simples presença no texto legal de quaisquer medidas democratizadoras não implica a sua execução. Eis parte da ambiguidade que acompanha as conquistas no plano da lei: as contradições entre o proposto e o implementado. (ADRIÃO; CAMARGO, 2001, p. 70).

A Constituição Federal de 1988 ao tratar da educação e toda a legislação, decorrente dela, preceituam que a gestão da educação deve ser democrática e participativa. Esse princípio tem orientado a definição de regras da administração pública, tanto no interior das escolas públicas quanto nas demais instâncias superiores dos sistemas de ensino. Embora sendo determinação legal as conquistas por espaços de participação nos diferentes níveis de administração são parciais, e ainda, demandam lutas e já se encontram presentes em experiências e projetos progressistas, dos quais

assinalamos a experiência do orçamento participativo¹⁸, dos conselhos gestores e dos conselhos sociais.

A autonomia na definição de políticas públicas para a educação é uma utopia a ser perseguida por todo conselho de controle e acompanhamento social. Os conselhos municipais de educação, em sua maioria, possuem as funções de serem consultivos, normativos, deliberativos, propositivos e fiscalizadores com autonomia relativa.

A construção da autonomia do conselho perpassa pelo seu empoderamento, pela sua legalização, ou seja, instituído por um aparato jurídico, ter acesso à justiça, à informação e ao sistema de comunicação, possuir condições materiais e financeiras para o funcionamento além de capacitação para que os conselheiros tenham uma formação e sejam preparados para o exercício da função de fiscalização e controle social.

Autonomia, participação e gestão democrática apresentam-nos como facetas de um mesmo movimento, onde um pressupõe existência do outro. Uma gestão da educação no município que pauta suas ações pelos princípios democráticos possibilita a participação, mesmo que de forma indireta, da sociedade, por meio do conselho de educação, materializado nos conselheiros representantes de vários segmentos sociais. A participação torna-se real, e, de fato, ao exercer o poder influencia as políticas públicas para a educação, a elaboração e execução de forma autônoma. Autonomia evidenciada na forma de participação democrática influencia a elaboração de normas e pode encontrar estratégias para que sejam executadas ao tempo em que as respeita.

Ao analisar o percurso dos movimentos sociais e sua luta pelo direito à participação Lima (2008) percebe que houve um processo que se constitui como um ponto de cisão entre todos os povos. Inicialmente a participação ocorre em segmentos organizados sendo conquistada, posteriormente, reconhecida e atendida como necessidade social torna-se decretada e assume um caráter de legalidade e, por fim, é consagrada enquanto conquista e direito. *Conquistada como princípio e consagrada enquanto direito, a participação deve constituir uma prática normal, esperada e institucionalmente justificada* (LIMA, 2008, p. 71).

O processo de criação do CMEA não fugiu à regra do percurso esboçado por Lima, pois, inicialmente, houve uma luta por parte de educadores para a conquista desse espaço conforme ata da sessão plenária da Câmara Municipal de Anápolis em que um vereador revelou-se surpreso ao receber projeto protocolado pelo *Executivo profundo* a

¹⁸ Os Orçamentos Participativos são espaços públicos onde a população reúne-se para deliberar sobre onde e como o orçamento da administração municipal deve ser investido http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=1

criação do Conselho Municipal de Educação depois de haver comunicado a SUMED¹⁹ sobre as inúmeras reuniões realizadas pelos professores e da existência de projetos de criação do Conselho de Educação e de um Conselho Fiscal. (ANÁPOLIS/CÂMARA MUNICIPAL/ATA, 1997, p. 6b).

Em 20 de agosto de 1997 foi aprovada a lei nº 234/97, que criou o Conselho Municipal de Educação de Anápolis, mesmo sendo sancionada não foi executada, sendo um anseio da sociedade não era uma necessidade social, somente em 2000 foi decretada, assumiu o caráter de legalidade por meio de nova lei a de nº 2.699/2000 com alguns avanços em relação à de 1997, sua criação era um condicionante para que a prefeitura continuasse recebendo recursos oriundos do FNDE para os seus projetos, em decorrência disto, houve a instalação do conselho em fevereiro de 2001.

E por fim, a participação no conselho tornou-se uma prática consagrada expresso na fala de um conselheiro quando descreve uma situação de conflito com o poder executivo municipal;

Isso deu um impacto político muito grande ao conselho e aí eu acho que foi exatamente por isso que ficou caracterizado esse ideia de autonomia e força do conselho. Quer dizer que é exatamente aí que passaram a ter respeito pelo conselho [...] O fato do conselho ter assumido uma postura de participação; não fugíamos dos debates, éramos procurados por gente de vários lugares do município dentre professores, pais de alunos, que iam lá ao conselho para falar: temos um problema na escola e o que o conselho pode fazer? Então eu acho que o conselho mostrou que ele pode fazer muita coisa se os conselheiros realmente atuarem com interesse. (entrevista concedida pelo C1° 5)

A participação, enquanto um processo contínuo de lutas pela conquista de direitos sociais equivale à participação praticada, e esta por sua vez ocorre no plano da ação organizacional resulta de um entrosamento de orientações de ordem formal com outras do tipo individual ou coletivo. Lima (2008, p. 73-80) destaca quatro critérios para classificar a participação praticada (democraticidade, regulamentação, envolvimento e orientação), e a partir desses critérios distinguiu vários tipos e graus de participação, a saber: direta/indireta, formal/informal, ativa/passiva, convergente/divergente.

Bordenave (1994, p.31) por sua vez, propõe um esquema ilustrativo dos graus de participação possíveis de serem alcançados: a) de informação onde os dirigentes informam as decisões já tomadas: b) de consulta facultativa a administração pode

¹⁹ Superintendência Municipal de Educação é a denominação dada ao órgão responsável pelas escolas municipais no período que antecedeu a municipalização em Anápolis-GO.

quando quiser consultar os seus subordinados; c) de consulta obrigatória os subordinados devem ser consultados em certas ocasiões, mas a decisão final pertence aos diretores. Ex.: negociação salarial, de recomendação; os subordinados elaboram propostas e recomendam medidas que a administração aceita ou não, mas justifica a posição; d) de co-gestão onde a administração da organização é compartilhada através de mecanismos de co-decisão é colegiada; e) de delegação, os administradores tem autonomia em certos campos - delimita-se o campo de decisões dos administradores e, f) de autogestão - o grupo determina os seus objetivos, escolhe meios e estabelece os controles pertinentes, sem referência externa.

Podemos inferir, a partir dos graus de participação destacados por Bordenave que, dentre os graus possíveis de serem alcançados, identificados, a maioria referem-se a espaços que a administração concede ou permite que a população participe. O grau ideal de participação é a autogestão, porém, devido à complexidade que a administração moderna alcançou dificilmente sua aplicação ocorre em todos os espaços que se declare democrático, pela impossibilidade de um grupo atuar em todos os espaços de poderes, a menos que, aqueles que definam os objetivos os meios e as formas de controle tenham estratégias capazes de assegurar sua efetividade ou busquem junto aos órgãos executivos construir consensos que permitam sintonia para efetivarem-se.

Os estudos desse autor mostram que analisar a não-participação pode tornar-se tão importante quanto à participação. Em sua análise identifica diferentes formas de não-participação; a decretada (imposta ou forçada), frequentemente encontrado em dispositivos legais que asseguram que a gestão seja o mais democrática; a voluntária, que corresponde a uma opção dos atores de não participar; a induzida, quando fatores condicionantes, como falta de material e problemas estruturas, influenciam (ou impedem) a forma de atuar e, a por omissão.

Dentre os diferentes tipos de participação classificados por Bordenave (1994) e Lima (2008) as que mais atendem aos interesses propostos nesse estudo são de uma participação autônoma nos conselhos de educação, ocorre de forma indireta e ativa em que há uma participação espontânea e de fato. Na perspectiva destas tipologias de participação, os conselheiros atuam por desejo ou por necessidade, possuem capacidade de mobilização, conhecem seus direitos, deveres e possibilidade de participação procuram, buscam ser vigilantes e se acionados emitem pareceres, resoluções, e informações técnicas, caso contrário procuram atuar de forma propositiva.

No âmbito do sistema municipal de educação compete ao Conselho Municipal de Educação normatizar e à Secretaria Municipal de Educação e, conseqüentemente, às

demais instancias que compõem o sistema municipal de educação, a sua execução. O CMEA, embora não seja um órgão com poderes de legislar, desenvolve ações complementares ao legislativo em matéria da educação, entretanto, para conquistar o grau de co-gestão ou de autogestão, articula-se e tece consensos cada vez mais elaborados, acompanha o processo de elaboração da legislação e da sua execução.

O processo de conquista de espaços para a participação é cíclico, Demo (2001, p. 18) afirma ser uma conquista infundável. Não existe, portanto, participação pronta nem acabada. O processo não se completa, porque é a própria existência do ser social, como também não há conquistas definitivas, quando uma necessidade é atendida, novas necessidades são apresentadas.

No processo histórico da formação cultural e social do país, percebe-se que a sociedade civil organizada sempre reivindicou e conquistou espaços para participar. Inicialmente, os movimentos sociais eram percebidos de forma esporádica, intensificaram-se no período de redemocratização do país. Intensificaram também os estudos no sentido de compreender a participação social e política devido a relevância que o assunto assumiu em suas diferentes formas de manifestação e nas possibilidades de sua aplicação. Esses estudos depararam com formas amplas de participação, como é o caso do controle social e da participação política como também expressão mais simplista, como é o caso da aplicação de instrumentos gerenciais participativos.

De acordo com Gohn, (2007, p. 56), a partir de 1990 surge o discurso de construção de um novo paradigma na gestão dos bens públicos, os termos: participação comunitária e participação popular cedem lugar a duas novas denominações, participação cidadã (ou política) e participação social.

A participação social surge da necessidade, da luta e conquista do ser humano em fazer parte da sua história, de poder conduzir o seu destino de maneira digna, constrói, usufrui, fiscaliza e gerencia os bens comuns, auxiliando a administração pública a cuidar do interesse coletivo. Tomada em seu conceito moderno, é definida como o elemento que possibilita diminuir as desigualdades e que contribui para a construção da democracia e do desenvolvimento igualitário da sociedade.

A participação política é vista em sua essência como a tomada de decisões nos diversos níveis da sociedade, participar, politicamente, significa tomar parte na gestão e determinação da sociedade, na formulação de leis, na representação partidária e outras, aprende-se a participar na práxis. A participação por meio do conselho de educação, na gestão das políticas públicas, além de ser uma necessidade das pessoas ligadas à educação municipal, especialmente, no sentido de superar o sentimento de

impotência na transformação da realidade que lhe apresenta é um direito pessoal, porém, ao promover e ao fazer opção pessoal pela participação implicará novas formas de relacionar-se com o poder; pessoas antes conformadas e passivas tornar-se-ão em críticas e ativas. Bordenave (1994) alerta para que não se inicie nenhum movimento de participação se não estiver disposto a lutar e/ou dividir o poder.

Em seus estudos sobre os movimentos sociais, Gohn (2007), verifica que nas últimas décadas não se mudou apenas o eixo da discussão sobre o assunto, mas mudou também as formas de atuação, especialmente, nos anos de 1980 e 1990, marcados pela constituição de um *campo democrático no âmbito da sociedade civil*, com destaque para as formas radicalizadas de mobilização e de pressão diretas para viabilizar o encaminhamento das demandas. Período caracterizado pela *conquista de canais de participação da população em assuntos que [diziam] respeito à coisa pública*, (p. 52) no interior dos órgãos públicos. Dessa forma, a participação nos anos 1980 tinha como eixo articulador *a ocupação de espaços físicos para que se fizessem ouvir outras vozes além da dos que estavam no poder*. (p. 55).

2.4. Conselhos de educação e participação

Os anos de 1990 são marcados, pela mudança no paradigma da gestão dos bens públicos, que, em parte, ocorreu pela ascensão ao poder da oposição às elites tradicionais e caracteriza-se pela construção de espaços de participação *lastreados não em estruturas físicas, mas em relações sociais novas que se colocam entre o público e o privado, originando o público não estatal*. É o caso, por exemplo, dos conselhos gestores, de políticas sociais e os orçamentos participativos (GOHN, 2007, p. 56). Surge assim, uma nova perspectiva de participação, conquistada por meio da institucionalização da participação dos sujeitos coletivos, pela criação de aparatos jurídico administrativo do Estado a favor da sociedade. Na sua análise, teria surgido uma *nova concepção de participação*, com os movimentos radicalizados cedendo espaços para as formas institucionalizadas de participação. Os Conselhos assumem uma característica mista de órgão de governo e de representação da sociedade civil. (GOHN, 2007, p. 57).

Pessoas ou segmentos sociais com necessidades e interesses comuns selecionam em seu interior aquelas capazes de exercer pressão; realizar protestos, organizar manifestações de massa e capacidade de mobilização, e as elege ou delega

para representá-los como seus porta vozes, em espaços públicos devidamente instituídos como é o caso dos Conselhos²⁰.

Diferentemente, o critério para eleger/delegar um representante deslocou-se da capacidade de mobilização, de manifestação e articulação para ser identificado no tipo de competência que possuem. Disso decorre que o Estado vê e institui como ideal de representantes e interlocutores, aqueles que possuem conhecimento e vivência na área de interesse social ou de outra forma a representatividade vem do fato de que expressam interesses difusos na sociedade, aos quais “dariam voz”. Essa representatividade não preconiza uma articulação explícita, ou relação orgânica, entre os interesses dos representantes e dos representados, já que a capacidade de articulação, mobilização e manifestação não se faz mister.

Dessas duas acepções, podemos ressaltar que ambos os casos incorre no risco de eleger/delegar representantes que não contemplem os anseios daqueles a quem estão representando. No primeiro caso, são identificados como militantes da causa, mas podem ser desprovidos de capacidades indispensáveis na relação em um órgão de composição heterogênea e interesses diversos, como é o caso da capacidade de argumentação e do convencimento na busca do consenso entre o grupo; no segundo caso, o representante possuidor de conhecimentos e vivência, possui o poder de influenciar a opinião pública, mas, pode atuar numa perspectiva individualista, e despolitizar a participação. Assim, entendemos que a escolha de conselheiros capazes de contemplar os interesses do segmento que representa leva em conta uma combinação de fatores: a) militância, b) conhecimento, c) vivência na área, e d) capacidades de ações autônomas no sentido de assimilar o pensamento do outro e do instituído para reelaborá-los de forma consensual em benefício da classe ou segmento que representa.

O princípio democrático, nas observações de Gohn, realiza-se pela participação quando os sujeitos sociais ocupam os vários espaços da sociedade e exercem com autonomia seus direitos, reivindicam e encontram estratégias para que suas necessidades sejam atendidas;

²⁰ Os estudos de Gohn, (2007, p. 65), Martins, (2002, p. 18) apontam para a existência dos conselhos no início da idade moderna destaca alguns que se tornaram famosos na história como: a Comuna de Paris, os Conselhos Soviéticos Russos, os Conselhos Operários de Turim – estudados por Gramsci -, alguns conselhos na Alemanha nos anos 1920, conselhos na antiga Iugoslávia nos anos 1950 e os atuais conselhos na democracia norte americana.

A participação popular é concebida como um fenômeno que se desenvolve tanto na sociedade civil – em especial entre os movimentos sociais e as organizações autônomas da sociedade: quanto no plano institucional - nas instituições formais políticas. (GOHN. 2007, p.17)

Os conselhos de educação surgiram como uma reivindicação da sociedade civil por maior participação na definição de prioridades das políticas públicas educacionais, a ocupação destes espaços vistos como de poder fez com que ao longo da nossa história fossem acolhidos por parte da sociedade política como um órgão de assessoramento de consulta ao governo, sua atuação restringia ao nível federal e gradativamente ampliou para a esfera estadual e em casos esporádicos para o municipal. A participação com autonomia dos setores mais periféricos tornou-se uma possibilidade real de vir a existir com a mobilização popular na década de 1980 e a conquista foi contemplada na Constituição Federal e legislações posteriores.

A institucionalização dos conselhos proporciona ganhos tanto para a sociedade política quanto para a sociedade civil, Bordenave observa que estes espaços de interlocuções vêm se expandindo significativamente;

(...) algo surpreendente está ocorrendo com a participação: estão a favor dela tanto os setores progressistas que desejam uma democracia mais autêntica, como os setores mais tradicionalmente não muito favoráveis aos avanços das forças populares. A razão evidente é que a participação oferece vantagens para ambos. Ela pode se implantar tanto com objetivos de liberação de igualdade como pra uma manutenção de uma situação de controle de muitos por alguns. (BORDENAVE, 1994, p. 12)

Com a expansão dos órgãos de representação e o aumento da consciência e da possibilidade de influenciar as políticas públicas corre-se o risco de não haver uma representação paritária nesses colegiados, optando apenas por uma classe ou por notáveis. Em relação à representação paritária questiona-se porque no conselho de educação de Anápolis há a exigência da presença de três representantes do executivo municipal, enquanto há apenas uma representação de pais, uma dos professores da rede privada de ensino, uma dos alunos, entre outros. Considerando o elevado grau de politização que o executivo possui, indicou para compor o conselho pessoas com vasta experiência na área educacional, conhecimento, poder de articulação e mobilização social, tudo isso nos leva a crer que o conselho caracteriza-se em um espaço de lutas de representantes do estado em maior número que cada um dos segmentos da sociedade civil, onde a última estaria em desvantagem.

(...) há uma tendência em fazer representar apenas as entidades educacionais. Neste caso, o Conselho transforma-se em um colegiado de notáveis do ensino, isto é, acaba por compor-se apenas de profissionais da educação; esse fato pode favorecer o corporativismo. (ROMÃO, 1992, p. 100

O domínio do conhecimento da área em que o conselho representa é necessário, mas não é imprescindível, pois, *todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país e que a vontade do povo será à base da autoridade do governo.* (DALLARI, 1992, p. 27). E por outro lado, órgãos colegiados são espaços profícuos para a aprendizagem da participação política.

Os conselheiros entrevistados que fizeram parte da primeira fase do conselho (2001 a 2004) foram afirmaram que o aprendizado para desempenhar suas funções não foi transmitido em curso de formação para conselheiros e que a busca, a pesquisa, grupos de estudos, visitas e assessoria técnica de outros conselhos como o Municipal de Goiânia e o Estadual de Goiás, foram decisivos para que pautassem suas ações de maneira autônoma. Esse tipo de aprendizado em que, na perspectiva de Gramsci, combina com o desejo de transformação fez com que o Conselho Municipal de Educação de Anápolis, aprendesse a participar, participando, e buscou em outros conselhos orientações para identificar quais ações deveriam desenvolver. Nesse sentido pode-se dizer que o conselho não foi uma reprodução do modelo de outros conselhos, mas desenvolveu um trabalho de aglutinar forças buscando inclusive apoio em outros conselhos quando os conflitos acentuavam.

A participação pressupõe a distribuição de funções, conhecimento e autoconhecimento, diálogo, *mais genuína e produtiva quando o grupo se conhece bem a si mesmo e mantém bem informado sobre o que acontece dentro e fora de si* (BORDENAVE, 1994, p. 50), contínuo processo de criação de conhecimento pelo grupo, função educativa da maior importância; vivência coletiva onde só se pode aprender na práxis grupal. Fato evidente na fala dos conselheiros entrevistados, em que a capacitação para atuar no conselho ocorreu de forma autodidata; na participação em comissões de estudos e na busca de orientações em outros conselhos que já estavam estruturados como o Conselho Municipal de Goiânia e o Conselho Estadual de Goiás.

Cury (2006) ao abordar as funções do conselho destaca que para desempenhá-las bem, exige-se do conselheiro além da vontade de promover transformações, em favor da melhoria da qualidade do ensino, competências profissionais, como autoridade do conhecimento educacional e do funcionamento do serviço público;

Um conselheiro não pode se contentar com uma postura de vontade. Essa última é indispensável, mas torna-se inócua se não contar com um profissionalismo da função. Espera-se dele estudos e investigações que o conduza a conhecimentos específicos para o exercício das tarefas próprias da função. A autoridade derivada que lhe é imanente pela função não pode ignorar o que o ordenamento jurídico dispõe e nem se contentar com um amadorismo ou com um certo diletantismo. (CURY, 2006, p. 41)

O compromisso e a aprendizagem para construção coletiva vêm com o envolvimento interessado, curioso, comprometido e questionador do funcionamento da sociedade e de forma que possibilitem a construção de uma nova realidade. Compete ao Estado à formação de conselheiros, proporcionando condições para que emancipe. Na mesma linha de pensamento Demo (2007, p. 37-38) apresenta três funções do estado no sentido de formar uma cidadania participativa: 1) não estorvar; criando estratégias para que a participação popular se volte contra o Estado; 2) instrumentalizar os conselhos garantindo acesso à informações estratégicas, à justiça e a segurança e aos serviços públicos de qualidade e 3) instrumentar o processo de formação da cidadania, educação básica, promoção cultural e acesso à comunicação.

A representação da sociedade por meio de órgãos, associações, sindicatos, partidos políticos, entre outros modos de organizações é uma forma da sociedade civil realizar aprendizados de participação política e social. É o meio pelo qual o compromisso com a transformação da realidade possibilita apresentar as demandas e sugerir as formas de atendê-las usando de argumentos racionais na busca do atendimento aos interesses do segmento que representa.

Os conselhos participativos são um espaço de acolhimento das demandas sociais que emergem devido à sua configuração comportar representação com interesses de diferentes segmentos sociais, por outro lado, constitui-se um órgão de Estado devidamente institucionalizado e com poder de normatizar para atender os anseios populares. Nesse movimento, e ao se posicionar como espaço de representação social vivencia verdadeiras batalhas no seu interior e com o órgão executivo que tem por obrigação a execução de política pública a partir das demandas sociais apresentadas.

Autonomia, participação e gestão democrática são categorias complementares e dependentes e aqui essenciais para analisar o conselho. Uma primeira concepção compreende-as como movimento de construção coletiva em que, pela atuação direta ou indireta, procura-se apresentar os interesses em disputa na sociedade, com o objetivo de incorporar ideias antagônicas, construir consensos e problematizar privilégios de poucos.

A segunda visão concebe-as como uma adesão a um projeto já traçado com objetivos e metas pré-definidos, alheios à maioria, e em decorrência disto o discurso incorpora ideologias e interesses de grupos minoritários, servem a manutenção da ordem.

A partir dessa reflexão, pode-se dizer que o conselho municipal de educação vem se constituindo num espaço público, coletivo da sociedade civil e posiciona-se, ouve, mobiliza, debate, envolve os integrantes dos diversos segmentos sociais para apresentarem suas necessidades aos seus representantes, conselheiros eleitos e ou indicados, para torná-las em políticas públicas. No próximo tópico, procurar-se-á compreender o contexto em que conselho se constituiu e como se posicionou no período em análise.

Capítulo 3. O Conselho Municipal de Educação possibilita a criação do Sistema Municipal de Educação

Nesse capítulo, analisa-se o contexto sócio histórico em que o Conselho Municipal de Educação de Anápolis foi criado e que contribuições trouxeram e, ainda, trazem para a construção de políticas públicas para a educação municipal que atendam as demandas sociais.

Nesse sentido, buscou-se analisar os nexos existentes na construção de espaços democráticos do município e nesse sentido particularizou-se as seguintes questões: como os aspectos históricos sociais econômicos e educacionais em Anápolis contribuíram para a criação do Conselho Municipal de Educação de (CME) Anápolis-GO? Qual foi a composição deste conselho? Como é sua organização e funcionamento? Que funções foram a ele atribuídas pela legislação municipal? Como se relacionou com o executivo na construção das políticas educacionais para o município?

3.1. Aspectos históricos acerca do município de Anápolis

Durante análise do processo de institucionalização do conselho municipal de educação e identificar os elementos que caracterizam suas lutas para conquistar a autonomia, exigiu-se situar a história de como o município de Anápolis, na visão dos historiadores Borges (1975), França (1973), Freitas (1995), Ferreira (1979), Polonial (1996, 2000, 2007), constituiu-se, a partir do movimento dos bandeirantes que avançavam do litoral para o interior do país em busca de riquezas.

Semelhante a outras regiões do país, Anápolis surgiu em decorrência da exploração da terra, latifúndios, comércio de produtos, inicialmente, praticava a pecuária extensiva, passando para a agricultura de subsistência e com a produção de excedentes iniciou a comercialização e a manufatura. *Fazendeiros e comerciantes começaram as suas atividades econômicas na região, bem como a prática de sua religiosidade (POLONIAL, 2007, p. 17)*. Na sua formação percebe-se a presença das igrejas com poderes eclesiais e também influência social na política local conforme relato de um naturalista francês que percorreu o interior do país entre os anos de 1816 e 1822. Em visita a região descreveu

O proprietário da Fazenda das Antas falou demoradamente sobre o missionário capuchinho que era motivo de todas as conversas... A comparação entre eles e o missionário tinha feito desse digno

sacerdote um profeta, um santo, capaz de fazer milagres. Afirmava-se que havia predito que ia chover em agosto, o mês em que estávamos e me foi impossível convencer o meu hospedeiro que eu conhecia suficiente o missionário, com quem passei alguns dias, para ter a certeza de que ele não poderia ter dito semelhante coisa. (SAINT-HILAIRE, 1975, apud POLONIAL, 2007, p.16)

Assim, a religião influenciou diretamente a vida dos habitantes para a região que vivenciou no período em 1725, um crescimento populacional pela descoberta de ouro às margens do rio vermelho, por Bartolomeu Bueno da Silva e isso atraiu o povoamento para Goyas, depois configurou o arraial de Nossa Senhora de Sant'Ana, denominado vila Boa, atual cidade de Goiás.

À época, Anápolis era apenas uma região que servia de caminho e de entreposto comercial para algumas cidades como, Pirenópolis (norte), Goiás (oeste) e Silvânia (leste) e Luziânia. Nessas cidades, havia um fluxo de pessoas, devido à extração do ouro, era o lugar escolhido por muitos tropeiros para descansar e realizar o abastecimento de alguns gêneros alimentícios e atividades que geraram um comércio local.

Com o tempo, começou-se a se constituir nas proximidades do córrego do Cesário, uma aglomeração urbana cujo núcleo central era nos arredores da Praça Sant'ana, local em que foi construída a primeira capela (atual Igreja Sant'ana) sob a orientação de Gomes de Sousa Ramos, chefe político local. O povoado cresceu, o número dos fiéis também e, logo a capela transformou-se em paróquia. De modo que pela Lei Provincial nº. 514 em 25 de julho de 1872 criou-se a Freguesia de Santana das Antas, pertencente ao município de Meia Ponte (atual Pirenópolis).

O desenvolvimento comercial e o aumento da população despertaram o desejo da população em transformar a Freguesia em Vila, isto ocorreu, no final da década de 1880, em 15 de dezembro de 1887, pela Lei n.º. 811, mas a instalação deu-se cinco anos depois, em 10 de março de 1892.

De acordo com Ferreira (1979), em 1884, a freguesia passou a chamar-se Santana dos Campos Ricos, em referência à fertilidade das terras da região que fizeram de Anápolis, nas décadas de 1930 e 1940, o maior centro cafeeiro do Centro-Oeste. O núcleo urbano continuava sendo um entreposto comercial evoluindo para a formação de um mercado consumidor abastecido com os excedentes de uma economia agropastoril de subsistência.

Nesse contexto de desenvolvimento sócio-econômico, a Vila de Sant'ana das Antas adquiriu o status de cidade, com a criação da Lei Estadual nº 320, de 31 de julho

de 1907, sendo elevada à categoria de cidade, alterando-lhe o nome para Anápolis, tendo como primeiro intendente Joaquim Prudêncio Batista. Com a elevação à categoria de cidade, ocorreram mudanças na efetivação de sua economia, consolidou como entreposto comercial, houve um crescimento populacional em decorrência do fluxo migratório que se verificou de tempos em tempos. Nesse primeiro período posterior à sua emancipação política, ocorreu um fluxo migratório de várias famílias procedentes dos Estados de Minas Gerais, Bahia, Maranhão e Piauí que se fixaram na região.

Polonial (1996 p. 24) analisa o crescimento populacional de Anápolis em três fases: a primeira ocorre entre 1911 e 1920, quando o crescimento da população foi o maior de sua história, cresceu 6,58%, devido à migração de italianos para trabalhar nas lavouras de café, e de japoneses, para trabalhar na rizicultura, enquanto a população urbana teve um aumento de seu contingente em decorrência da instalação das máquinas de beneficiamento, de cerâmicas e o município firmava-se como centro comercial; contribuiu para isto a migração dos sírios Libaneses, para trabalhar no setor terciário.

A segunda fase 1921 a 1935, identificada por Polonial (1996 p. 24) corresponde ao período de prolongamento dos trilhos até a inauguração da estação ferroviária da cidade, em 1935, o crescimento populacional foi de 5,61%. Sobre o aumento populacional, na década de 1930, houve um deslocamento de pessoas do país e do exterior. Nesse período, a cidade de Goiás que mais recebeu imigrantes, 22,76% do total que chegavam à região, enquanto que a capital, Goiânia, recebia 16,50%, isso em 1940, com inauguração da ferrovia, das máquinas de beneficiamento e, dos armazéns.

O terceiro maior crescimento populacional foi entre os anos de 1971 e 1980, quando o percentual foi de 5,52% ao ano. Essa fase coincide com a instalação da Base Aérea de Anápolis (BAAN) e do Distrito Agro Industrial de Anápolis (DAIA), o que indicava uma intrincada e complexa relação entre desenvolvimento econômico e crescimento populacional.

A chegada dos imigrantes, especialmente, no período de 1910 a 1930, advindos de diversas origens como os italianos que dedicaram à cafeicultura, japoneses à rizicultura, sírios libaneses que se dedicaram ao comércio, foi um dos fatores decisivos pelo crescimento populacional, pela formação cultural da cidade e pelo desenvolvimento econômico. A agricultura produziu conquistou o mercado nacional e internacional, que proporcionou um progresso na cidade surgiram às primeiras máquinas de beneficiar provocando a aceleração da urbanização do município; a economia evoluiu para a agricultura industrial. (POLONIAL, 2000, p.55).

Outro fator que contribuiu para o crescimento e desenvolvimento do município foi a política de interiorização de Getúlio Vargas, nas décadas de trinta e quarenta, concretizada na construção de Goiânia, na criação da Colônia Agrícola Nacional de Goiás em 1941, e na chegada da ferrovia em 1935, que possibilitaram e toda a circulação de produtos da região era realizada por esta estação ferroviária.

Um terceiro fator que favoreceu o desenvolvimento econômico do município apontado foi a construção de Brasília, e da rodovia Belém-Brasília, nos anos cinquenta. Sabe-se que houve muita contratação de mão de obra na cidade, bem como a compra de materiais para a construção da capital do país, beneficiando o comércio anapolino. Todo esse desenvolvimento fez com que o município recebesse muitos imigrantes, diversos investimentos e novas edificações urbanas, que dinamizaram a economia local.

A partir de 1976, inaugura um novo ciclo, inserindo-se no setor da industrialização, com a instalação do seu Distrito Agro Industrial (DAIA), devido a sua posição estratégica caminha para se consolidar como polo industrial, cria novas expectativas inserindo-se no mercado globalizado, importando matéria prima e exportando bens industrializados. Esse processo exigiu e possibilitou a criação da Estação Aduaneira do Centro-Oeste (Porto Seco), construída com a finalidade de desenvolver a atividade alfandegária na região e, a Plataforma Multimodal do Centro-Oeste, que compõe-se de um sistema logístico que integra os modais aeroviário, ferroviário e rodoviário, em construção.

3.2 - Aspectos sobre a Educação Básica em Anápolis

Em 2009 Anápolis, conforme últimos dados do Censo populacional, possuía 335.960 habitantes, que o Estado de Goiás possui 246 municípios. Para atender esse contingente a cidade possui uma rede de educação básica e superior, diversas escolas, faculdades e duas universidades.

Na educação superior, sedia a Universidade Estadual de Goiás UEG com dois campi universitários; um no Bairro Jundiá e outro às margens da BR-060/153; e do Centro Universitário-Unievangélica. Contabilizam, ainda, diversas faculdades: Faculdade Anhanguera, Faculdade Fibra, Faculdade Raízes, Faculdade Católica de Anápolis, Faculdade de Tecnologia SENAI Roberto Mange entre outras, possui ainda faculdades que oferecem ensino a distância,

O ensino médio é oferecido por escolas da rede estadual de ensino, destacam escolas tradicionais e de cunho confessional como: o Couto Magalhães, Auxilium, São Francisco, Nossa Senhora do Carmo, Galileu, Delta entre outras.

Os ensino fundamental e a educação infantil, desde 2001, com o proceso de municipalização²¹, tem sido sua prioridade, embora o Estado oferte as séries finais; 5º ao 9º ano, devido à incapacidade de assumir essa fase do ensino. Segundo dados coletados junto à Secretaria Municipal de Educação, em 2010, o município contava com: 83 unidades escolares; sendo que destas 53 são escolas municipais: 11 são escolas conveniadas 13 são Centros Municipais de Educação Infantil e 06 são Centros de Educação Infantil conveniados.

Em relação ao número de alunos a rede municipal de ensino contava com 31.176 alunos dos quais: 2.419 se encontram matriculados na educação infantil: 19.394 no ensino fundamental 1º ao 5º ano; 6.954 no ensino fundamental 6º ao 9º ano, 1.668 na educação de jovens e adultos, 315 no Programa Brasil Alfabetizado e 426 no programa Pro Jovem Urbano.

O quantitativo de professores da rede municipal de ensino soma 2.144 professores, dos quais: 150 professores possuem apenas o nível médio na modalidade normal; 604 professores possuem graduação completa; 1.369 professores possuem pós-graduação *lato sensu* e 21 professores pós-graduação *Stricto Sensu*.²²

Na rede estadual existe em funcionamento 81 escolas que atendem prioritariamente alunos na segunda fase do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano) e o Ensino Médio. Existem ainda, unidades de escolas profissionalizantes como o Centro de Educação profissional de Anápolis (CEPA), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e também em processo de início das atividades, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG) campus Anápolis. E uma das mais tradicionais Escola de Enfermagem do Estado de Goiás, a Escola Florence Nightingale, que também oferece Ensino Médio profissionalizante.

A Educação Municipal pode ser sintetizada em dados quantitativos de alunos matriculados de acordo com a dependência administrativa e seu caráter público ou privado conforme quadro abaixo:

²¹ “A municipalização é uma estratégia de descentralização que aumenta as oportunidades de participação dos cidadãos nas decisões de governo e possibilita um controle social mais efetivo” (BORDIGNON, 2009, p. 39)

²² Informações coletadas na Secretaria Municipal de Educação de Anápolis.

Quadro III - Número de Matrículas no período de 2000 a 2009 - Anápolis – GO - pública e privada

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Total Estadual	52.505	49.588	49.347	47.351	40.267	36.787	34.316	30.512	28.218	27.275	
Infantil	1.355	215	283	220	0	0	0	0	0	0	
Fundamental	36.047	32.600	29.345	26.263	19.205	16.679	14.333	12.321	11.175	10.997	
Médio	13.724	13.088	13.783	14.113	13.553	13.378	14.138	14.167	13.072	12.860	
Especial	526	485	379	388	31	0	51	135	187	189	
EJA	853	3.200	5.557	6.367	7.478	6.730	5.794	3.889	3.784	3.229	
Total Municipal	25.107	27.353	31.261	31.703	30.450	29.418	30.339	30.160	29.894	29.519	
*	Creche	669	704	752
	Pré- escola	761	1108	1383
Infantil	3.231	4.326	4.276	4.259	729	859	934	1.430	1.812	2.135	
Fundamental	21.585	22.590	23.552	23.694	25.934	25.466	26.479	26.081	25.602	25.571	
Médio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Especial	131	129	150	118	135	230	185	384	447	279	
EJA	160	308	3.283	3.631	3.652	2.863	2.741	2.265	2.033	1.534	
Total Privado	11.787	12.748	13.528	12.813	18.238	18.603	18.774	16.109	17.702	19.266	
Infantil	3.415	4.178	4.336	3.610	3.032	3.380	2.228	1.947	2.476	2.962	
Fundamental	6.022	5.877	6.157	6.063	11.526	11.433	12.729	11.225	11.999	12.922	
Médio	1.956	1.907	1.964	1.961	2.319	2.443	2.926	2.377	2.689	2.927	
Especial	18	0	0	0	448	453	455	496	493	455	
EJA	376	786	1.071	1.179	913	894	436	64	45	0	

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios conforme dados do MEC/INEP disponível em: http://www.cnm.org.br/educação/mu_edu_matricula_grafico.asp *Documento, "Movimento e Matrícula Final na Educação Infantil", fornecido pela Secretaria Municipal de Educação

Um dado que merece destaque, na análise do quadro, é o fato de que a partir de 2000, com a criação do Conselho Municipal de Educação e o início do processo de municipalização, houve uma redução constante e gradativa do número de matrículas realizadas pelo Estado no município em todas as fases do ensino, passando de 52.5005, em 2000, para 27.275, em 2009.

O Estado de Goiás estabeleceu 2004 como o ano que completaria o processo de transferência das séries iniciais do ensino fundamental para o município, como o município não possuía estrutura física e pessoal suficientes para atender todos os alunos destas séries, algumas escolas estaduais por força da lei que estabelece o regime de

colaboração, continuaram ofertando as séries iniciais do ensino fundamental. Ao comparar dados de 2003 em relação a 2004 observa-se uma redução em 26, 87%, no número de matrículas no ensino fundamental, realizadas pela rede estadual; e um aumento de 7,47% no número de matrículas realizadas pelo município enquanto a rede de escolas particulares aumentou em 90,10% o número de matrículas no ensino fundamental nesse período, dessa forma, conclui-se que esse período teve como aspecto marcante a privatização do ensino fundamental

O município de Anápolis-GO realizou 31.703 matrículas em todas as fases e modalidades do ensino no ano de 2003, já no ano de 2004 percebe-se uma redução de 3,95% em dados absolutos, com 30.450 matrículas realizadas, nesse mesmo ano. Nesse período incorporou as crianças de 06 anos (RESOLUÇÃO, 01/2004) que eram atendidas na educação infantil ao ensino fundamental, não ampliou na mesma proporção o atendimento a educação infantil. (Quadro III)

Em 2004 o município assume sua responsabilidade pela oferta da educação infantil, nesse ano verifica-se a realização de 729 matrículas, quantitativo que cresce a cada ano chegando a 2009 com 2.126 matrículas realizadas. O Estado, por sua vez, em 2001 realizou 1355 matrículas, número que foi reduzido a cada ano e em 2004 não realizou mais matrículas nesta fase de ensino. (Quadro III)

No ano de 2000 iniciou o processo de municipalização do ensino. O Estado transferiu gradativamente a responsabilidade de ofertar a educação infantil e as séries iniciais do ensino fundamental, para o município, que assumia essas responsabilidades na medida de suas capacidades. No período de 2000 a 2003 as unidades escolares do município para atender as demandas por educação criaram turnos intermediários, que ficaram conhecidos como “turno da fome” por funcionar no período das 10:00 às 13:00 horas e alugaram salas próximas às unidades escolares, que funcionavam como anexos. Esses problemas foram temas de discussão pelo conselho e ficou registrado em ata.

[...] a preocupação do CMEA em relação às salas de aula funcionando fora das escolas, a falta de material, questionando qual a previsão da secretaria para atender essas necessidades. Não falta vontade, mas a prefeitura herdou uma dívida estrutural grande a questão posta pelos conselheiros é como o CME pode ajudar? (CMEA/ATA do dia 27 de fevereiro de 2002)

O processo de municipalização fez com que o Estado de Goiás deixasse de atuar na educação infantil e reduzisse a oferta de vagas nas séries iniciais do ensino fundamental, em consequência, esperava-se que ampliaria o número de matrículas em

outras etapas do ensino, mas fato inverso ocorreu ao observar que em 2000 matricularam-se 13.724 alunos, no ensino médio, e em 2009 foi reduzido para 12.860 matrículas, nessa fase do ensino.

Um fato merecedor de maiores estudos para aprofundar os conhecimentos é a redução do número de matrículas nas redes estadual, municipal e privada, no município, numa proporção de 14,93% de 2000 a 2009, passando de 89.399 matrículas em 2000 para 76.051 em 2009, em números absolutos. Considerando que em 2000 com a emancipação política do distrito de Campo Limpo de Goiás, passa a responder por 715²³ alunos que até então pertencia ao Município de Anápolis, quantitativo que não justifica a diminuição vertiginosa do número de matrículas no município.

A partir desses levantamentos, cabe-nos analisar como foi a atuação do Conselho Municipal de Educação de Anápolis no que se refere à ampliação do ensino fundamental para nove anos, no aumento de vagas para atender a demanda por educação infantil e teve-se de alguma forma influência no financiamento da educação.

Em função disso, segue uma reflexão sobre como ocorreu o processo de institucionalização do CMEA, sua organização, quais as suas principais funções e desempenho no período de 2001 ao final de 2008 de forma a identificar que elementos o caracterizam como um órgão autônomo.

3.3. O CMEA e o processo de municipalização da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental

A Constituição Federal (CF) em 1988 reconheceu o município como ente federado, mantém integração harmônica com os entes Federal, Estadual: *Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito.*

Acolheu, ainda, o município como integrante da federação, concebido como uma *organização político-administrativa da República Federativa do Brasil (...) autônomo* (art.18), como também, fixou-lhe competências específicas que trata de sua atuação no campo educacional, objeto deste trabalho, determinando ser de sua competência; *VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;* (BRASIL-CF/1988, Art. 30).

²³ Dados – Censo Escolar 2001. - MEC/INEP

Para a consecução desses preceitos legais foi estatuído, ser da alçada do município instituir impostos para se autofinanciar conforme inciso III do artigo 30 e artigo 156 da citada Lei.

O artigo 30, ainda, destaca competências do município que caracterizam sua autonomia: a) eleição direta do chefe do poder executivo e do legislativo municipal; b) legislar sobre assuntos de interesse local, e suplementar a legislação no que lhe interessar traduzindo do caráter instituído para o instituinte, no que lhe couber; c) organizar os serviços públicos de forma a melhor atender à sociedade, d) gerar receitas através da instituição de tributos e, e) zelar pela correta destinação de suas rendas.

O município, como ente autônomo, participa indiretamente da elaboração da legislação federal, através de seus representantes na Câmara e no Senado Federal; no âmbito de sua jurisdição possui autonomia para legislar sobre assuntos de seu interesse, respeitando as leis federais e estaduais, sua autonomia somente pode ser quebrada se em algum momento ele não cumprir as determinações constitucionais e legais.

O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. (BRASIL-CF/1988, Art. 35)

A autonomia do município implica a não subordinação do governo municipal a qualquer autoridade estadual ou federal no exercício de suas atribuições; também, representa que as leis municipais não podem ser conflitantes com as legislações superiores, mas ser complementares, em caso de legislações que exijam regulamentação para sua aplicação as normas estabelecidas pelo município desde que não conflitantes com as leis federais e estaduais prevalecem sobre estas.

A Constituição Federal de 1988 prescreveu possibilidades para que os municípios pudessem ter competência para organizarem-se segundo as peculiaridades locais; de acordo com a cultura, a economia, as relações políticas, e restringem à influência dos estados em estabelecer uma homogeneidade na organização para todos os Municípios do Estado.

A Lei 9394/96 que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional através do seu artigo 11 estabelece as atribuições do município em relação à educação das quais destacamos: *I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da*

União e dos estados; o Sistema Municipal de Ensino de acordo com LDB apresenta a seguinte composição:

Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem:
I – as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo poder público municipal;
II – as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;
III – os órgãos municipais de educação.

Embora a Lei 9394/96 defina a criação dos sistemas municipais de ensino e defina inclusive sua composição deixa como opção aos municípios que não têm condições para criar o seu próprio sistema, de *integrarem-se ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.* (BRASIL, 1996, *Parágrafo Único do art. 11*).

A Lei Orgânica do Município de Anápolis de 1990, em seu artigo 278, expressou a intenção do legislativo à época de conquistar sua autonomia em questões educacionais ao definir que o município organizaria o seu sistema de ensino próprio. Esta Lei foi atualizada em 2009 e manteve a redação original apenas mudando o número do artigo n° 278, para art. 251 - *O Município organizará e manterá sistema de ensino próprio, com extensão correspondente às necessidades locais de educação geral e qualificação para o trabalho, respeitadas as diretrizes da legislação estadual e federal.* Anápolis, antes usou da prerrogativa de integrar ao Sistema Estadual de Educação de Goiás um sistema único de educação básica até o ano de 2001.

De forma mais objetiva, Cury ao emitir parecer orientador sobre o entendimento do sistema municipal de ensino o define como o conjunto de instituições, de normas próprias sob a direção de um órgão executivo.

*Sistema de ensino. Esse compreende **instituições escolares** responsáveis pela **oferta da educação escolar** dentro de níveis e etapas discriminadas, com **normas educacionais** que, isentas de antinomias, **dêem organicidade e unidade** ao conjunto sob o influxo dos **princípios, finalidades, valores e deveres** da educação postos na Constituição e na LDB e sob o competente **órgão executivo.** (grifos do autor) (PARECER CNE Nº 30/2000 – CEB)*

No período compreendido entre 1990 a 2000 (aprovação da Lei Orgânica do Município – LOMA e a criação da lei que institucionalizou o CMEA) a educação municipal era gerida por uma Superintendência Municipal de Educação (SUMED), tinha como

atribuição de execução de políticas públicas definidas no âmbito do Estado. O ocupante do cargo de direção dessa superintendência tinha a responsabilidade de zelar pelo bom funcionamento da rede, já que as formas de organização, as normas as ações de cunho cartorial eram de competência da Secretaria Estadual de Educação de Goiás e do Conselho Estadual de Educação. Antes de 2000 o município já possuísse condições materiais para declarar sua autonomia sobre questões educacionais como: 48 unidades escolares construídas e em funcionamento, um gestor executivo da educação, uma equipe de funcionários. Do ponto de vista institucional, em 2000 criou-se o seu órgão normativo, faltava ainda, constituir o sistema municipal de ensino.

Essas condições existentes contribuíram para que em 2001 o município criasse seu sistema próprio de ensino e definir suas competências

... relacionadas à organização do Sistema Municipal de Ensino em si; as que se referem à colaboração do município para com o estado e com a União; as que são diretamente relacionadas à organização curricular e administrativa dos diversos níveis e modalidades de ensino; as que indicam a forma por intermédio da qual deverá ser feita a coordenação das escolas do município; as relacionadas à arrecadação e a utilização dos recursos públicos; as relativas à formação e valorização dos profissionais da educação (GRACINDO, 2003, p. 214)

A criação do CME em Anápolis, apesar de ser um anseio dos educadores²⁴ do município; uma necessidade da superintendência de educação para diminuir a morosidade dos processos que tramitavam no âmbito do estado e reduzir a burocracia, inclusive de recursos financeiros durante seu processo de tramitação, foi uma exigência da legislação federal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que preconizava a criação dos Conselhos Municipais de Educação.

O governo federal, a partir do ano de 1998, passou a fazer exigências institucionais para liberar recursos para os projetos educacionais dos municípios. No ano 2000, essas exigências tornam-se mais rigorosas, sendo condição para o recebimento de recursos diretos pelo município a criação do conselho, a fim de servir de órgão fiscalizador destes.

A primeira tentativa de criação do CMEA foi por meio do projeto de lei 234/97, enviado pelo prefeito e apresentado ao plenário da Câmara no dia dezenove de junho de 1997 conforme registrado em ata das sessões plenárias daquela casa. No relato da fala

²⁴ Fato verificado na ata da 38ª sessão ordinária da câmara municipal, realizada no dia 19 de junho de 1997

do vereador percebe-se que a criação do CME não foi motivada apenas pela necessidade do município, condicionadas por políticas federais, receber recursos financeiros advindos do FNDE, mas, foi um processo de reivindicação de um grupo de professores que se mobilizavam de forma autônoma e já haviam elaborado um projeto de lei para a criação do CMEA.

(...), revelou sua surpresa ao ver protocolado projeto do executivo propondo a criação do Conselho Municipal de Educação depois de haver comunicado a Superintendência Municipal de Educação (SUMED), sobre as inúmeras reuniões realizadas pelos professores e da existência de projetos de criação do Conselho de Educação e de um conselho fiscal. (ANÁPOLIS/CÂMARA MUNICIPAL/ATA DE 19/06/1997).

Em reunião extraordinária do dia trinta de junho de 1997, o processo de criação do conselho passou pelas comissões e, após receber *emenda, na comissão de justiça e redação suprimindo o termo “dos diretores”, do parágrafo 1º primeiro e artigo 6º constante na página 3 (três) do referido substitutivo, mas foi aprovado (sob lei nº 234/97) com a emenda por unanimidade dos votos dos presentes.*

Em 20 de agosto de 1997 a câmara municipal aprova a lei nº 2.513/97, que alterou dispositivos da lei nº 234/97 no caput do seu Artigo 4º que passou a ter a seguinte redação: *O Conselho Municipal de Educação de Anápolis será constituído de 09 (nove) membros, com mandato de três anos, nomeados pelo chefe do Poder Executivo Municipal;* enquanto a redação original previa que para a nomeação dependeria da *prévia aprovação da Câmara Municipal de Anápolis*, o mandato do conselheiro previsto era de 03 anos, sendo que a primeira composição do conselho deveria renovar um terço de seus membros a cada ano.

Novo projeto de lei nº 2699/2000 para a criação do Conselho Municipal de Educação foi apresentado em 15 de agosto de 2000, foi pedido vistas por um vereador, no dia seguinte volta para a plenária e novamente foi pedido vistas por outro vereador; no dia 21 de agosto, *em primeira votação foi aprovado com emendas processo de nº 038/00 em que o prefeito municipal cria o conselho municipal de educação.*

Durante a tramitação do projeto na câmara, um vereador do Partido dos Trabalhadores (PT), propôs emendas que diziam respeito à quantidade de membros do CME, que deveria ser elevada de nove para onze conselheiros. Os dois conselheiros propostos seriam um representante da União dos Estudantes Secundaristas de Anápolis

(UESA) e um representante de entidades empresariais que mantêm cursos de educação profissional.

Também foi proposta uma mudança no art. 3º, que versa sobre a nomeação dos membros do CME, especificamente no sentido de qualificar melhor a escolha dos componentes a ser feita pelo prefeito municipal, alterando, assim, a alínea “a” do art. 3º, substituindo a expressão “*com escolaridade superior*” por “*de notório saber e com experiência comprovada em matéria de educação e com escolaridade de nível superior*”.

Outra modificação proposta pelo vereador foi a inclusão, na alínea “c” do art. 3º, da exigência de que o perfil do representante eleito em assembleia pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás (Sintego) fosse o de um representante do quadro efetivo de professores da rede estadual de ensino, portador de notório saber, com experiência comprovada em educação e com escolaridade de nível superior; no art. 4º, foi acrescentado um quinto parágrafo, com a seguinte redação: *as sessões plenárias do CME serão abertas aos pais, às pessoas e entidades que dele não fizerem parte com direito a voz, mediante solicitação prévia*; foi acrescentado um parágrafo no art. 5º da seguinte forma: *o CME se constituirá num prazo máximo de 30 (trinta) dias após a promulgação da lei*, o que, na prática, não foi efetivado.

No dia 21 de agosto de 2000, com todas as emendas propostas pelo vereador, o projeto foi aprovado em primeira votação pelo plenário da Câmara Municipal, com oito votos favoráveis, quatro contra e seis ausências. A segunda votação ocorreu no dia 22 de agosto de 2000, quando foi aprovado por votação simbólica, com catorze votos favoráveis, nenhum contrário e seis ausências ao plenário; após, seguir os trâmites legais foi sancionado pelo prefeito do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), (1997/2000) Adhemar Santillo, em 1º de setembro de 2000 a Lei Nº 2.699 criou o Conselho Municipal de Educação em Anápolis (CMEA).

Percebe-se a aprovação de duas leis de criação do conselho municipal de educação no exercício do mandato do mesmo prefeito de 1997 a 2000 a Lei nº 234/97 e a Lei Nº 2.699/200. Embora essa segunda, em seu artigo 14, revoga as disposições contrárias, não faz qualquer referência à lei anterior. Quanto à natureza e os fins do conselho estão definidos no artigo primeiro desta lei, criado como órgão autônomo com atribuições de caráter normativo, consultivo e deliberativo como se pode ler:

Art. 1º. *Fica criado o Conselho Municipal de Educação de Anápolis, ente político, financeiro e administrativamente autônomo, de caráter consultivo, normativo e deliberativo acerca dos temas e questões inerentes à educação pública municipal.*

Os conselheiros foram empossados no dia 02 de fevereiro de 2001 por meio do decreto do executivo municipal de nº 11050, no início do mandato do novo prefeito municipal eleito, (2001/2003) Ernani José de Paula, do Partido Popular Socialista (PPS). Os conselheiros ao serem empossados entraram em ação no sentido de tomar frente da direção do órgão recém-criado. (Conforme fala do C1º 1:)

„, quando nós tomamos posse o então secretário de educação disse para nós lá na hora da posse: No dia que a secretaria precisar nos vamos chamar vocês para a reunião. Como eu já tinha estudado a legislação e a lei de criação do conselho [...] então, intervimos naquele momento e disse para ele que não vamos esperar a convocação da secretaria, nos vamos nos reunir para escolher o nosso presidente. A secretaria queria que o conselho nascesse morto, então nos preparamos para atuar estudando; naquele momento ali foi decisivo o conhecimento da legislação, já tinha conselheiro que tinha esse conhecimento, não só eu, mas outros conselheiros já possuíam esse conhecimento, já sabiam o que deveria ser feito após a posse, mas a secretaria naquele momento tentou inviabilizar a eleição de forma autônoma do presidente pelos próprios conselheiros.

No dia seguinte, à sua instalação, o conselho reuniu-se e elegeu a sua primeira diretoria que tinha uma função específica de elaborar o regimento interno do Conselho. Essa diretoria foi provisória e cumpriu sua missão no prazo determinado de 60 dias, decorrido esse período e completado a missão foi eleito uma nova diretoria do conselho que tinha novo desafio o de elaborar um anteprojeto de lei que criasse o Sistema Municipal de Educação de Anápolis (SMEA) pelo fato de ter percebido que enquanto o SMEA não fosse criado o conselho não poderia exercer sua função normativa, pois não havia instituído um sistema para normatizar.

Com a criação do CMEA como órgão consultivo, normativo e deliberativo, foram propiciadas as condições materiais para a existência do sistema municipal de ensino. Além disso, o Estado de Goiás, por meio da Secretaria Estadual de Educação juntamente com o Conselho Estadual de Educação de Goiás, (CEE-GO) compreenderam que o município possuía todas as condições para autogerir a educação, no âmbito de sua competência, e gradativamente foram se eximindo das atribuições que segundo a LDB competia ao município, iniciou o processo de municipalização do ensino fundamental, o CEE de Goiás se recusava a receber processos de competência do município.

Essa atitude do CEE-GO provocou os membros do CMEA e a própria secretaria que pelos estudos que estavam sendo realizados identificaram em documento

de orientação do PRASEM III²⁵, que o conselho não poderia exercer funções normativas e deliberativas. Pois não justificaria a existência de um órgão normativo se não houvesse um sistema para normatizar, baixar as normas complementares.

O Conselho Municipal de Educação não tem incumbências administrativas. Por outro lado, enquanto não for institucionalizado o Sistema Municipal de Ensino, não lhe poderá ser atribuída a função normativa, podendo, no entanto, exercer funções consultivas, deliberativas, de assessoramento, propositivas, mobilizadoras e de controle social.. (PRASEMIII p. 78)

Ainda, segundo o guia de consulta do Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho (2004) *o CME só poderá ter função normativa quando órgão integrante do sistema municipal de ensino. (p. 34)*

Posto que a interpretação de uma lei seja sempre produção de significados, consideramos que a LDB 9394/96 ao definir, em seu artigo 11, que os municípios incumbir-se-ão de: I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos estados. Observa-se que a Lei não atribuiu ao município a incumbência de criar ou organizar seu sistema de ensino, pois, parte-se do princípio de que o sistema já existe configurado na rede de escolas públicas, na Superintendência Municipal de Educação e demais órgãos da educação. Segundo Saviani (2010) ao atuar intencionalmente, ordenar, unificar, a multiplicidade desses elementos atribuindo-lhes sentido e ao orientar teoricamente de modo explícito a prática educativa é que caracteriza o sistema.

Portanto, o Município de Anápolis, possuía a estrutura e, ao criar o conselho, expressou possuir uma intencionalidade educativa própria, embora não possuísse uma lei de criação do sistema, na prática seu sistema já havia se constituído, apesar disto seguiu as orientações do Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação para criação da lei do seu sistema de ensino.

Os estudos para orientar a criação do Sistema Municipal de Educação identificaram, ainda, que: a) o município toma a decisão pelo sistema de ensino próprio; b) analisa a Lei Orgânica Municipal para verificar se há dispositivos que contrariem a sua

²⁵ Obra editada para atender ao programa do FUNDESCOLA. Fundo de Fortalecimento da Escola, um programa do Ministério da Educação, co-financiado com recursos do Banco Mundial, elaborado em parceria com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação. Tem como missão melhorar o desempenho dos sistemas de ensino em áreas selecionadas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por intermédio do fortalecimento das escolas de ensino fundamental, das instituições públicas responsáveis por essas escolas, da capacidade técnica das Secretarias de Educação e da participação social na vida escolar.

instituição; c) elabora o projeto da Lei do Sistema Municipal de Ensino; d) organiza ou reorganiza os órgãos educacionais - administrativo e normativo e, e) comunica a decisão tomada à Secretaria de Educação do Estado e ao Conselho Estadual de Educação. O referido documento ainda esclarece que:

Enquanto não se completar a organização do Sistema Municipal de Ensino e não se formalizar a devida comunicação aos órgãos referidos, será mantido o vínculo normativo do Município ao Sistema Estadual de Ensino. Feita a comunicação, não é necessário aguardar o pronunciamento dos referidos órgãos do Estado, uma vez que a decisão é do Município e a eles não cabe autorizar ou desautorizar. (PRASEM, III p. 83)

O processo de municipalização da educação em Anápolis percorreu os trâmites normais preconizados pela LDB n° 9394/96 e as orientações do *PRASEM, III*. Embora o Município tivesse a intenção de assumir o seu sistema de ensino próprio e possuísse as condições estruturais para isto, as circunstâncias políticas abreviaram esse processo, pelo fato de que o Estado desobrigou-se de suas responsabilidades para com o município, desconsiderando o regime de cooperação, de colaboração e as condições institucionais e legais para a institucionalização do sistema municipal de ensino próprio. Ao desobrigar-se de suas atribuições no âmbito do município o estado gerou apreensão, principalmente, em ações de cunho cartorial, isso fez com que o CMEA e Secretaria Municipal de Educação apressassem a criação do Sistema Municipal de Ensino, pela via da lei municipal n°. 2.822 de 28 de dezembro de 2001.

A construção da autonomia de gestão da educação municipal identifica-se com o processo histórico e lutas de segmentos da educação comprometidas com a educação municipal e em especial de educadores que atuavam no interior da secretaria e projetava um modelo de educação para a sociedade anapolina *o objetivo de autonomia é o destino do homem, porque, presente, desde o início, ela constitui a história mais do que é constituída por ela. (CASTORIADIS, 2007, p. 121).*

A municipalização caracteriza-se pelo fato do município assumir a responsabilidade por uma determinada etapa do ensino, bem como de suas modalidades contribuindo com a educação nacional. O fato de um município assumir o atendimento à educação infantil e o ensino fundamental não caracteriza autonomia. O que caracteriza a

autonomia é o protagonismo dos sujeitos na forma de criação e estratégias para uma constante conquista de espaço decisório, no sentido do “operário em construção”.²⁶

A autonomia do município com a criação do Sistema Municipal de Educação, em 28 de dezembro de 2001, configurou-se como uma participação da sociedade civil e da comunidade educacional em discussões e na apresentação de uma proposta que aglutinasse os interesses do poder público municipal e da sociedade civil, em especial os segmentos da educação. O Sistema Municipal de Ensino de Anápolis foi criado em 28 de dezembro de 2001 por meio da Lei n° 2.822, e apresentou a seguinte composição:

- I – as instituições de ensino fundamental e educação infantil, assim entendidas, as criadas ou incorporadas, mantidas e/ou administradas pelo Poder Público Municipal;*
- II – as instituições de educação infantil, criadas, mantidas e/ou administradas pela iniciativa privada, de caráter, lucrativo, comunitário, confessional ou filantrópico;*
- III – a Secretaria Municipal de Educação;*
- IV – o Conselho Municipal de Educação;*
- V – os órgãos municipais de educação;*
- VI – conjunto de normas complementares;*
- VII – Plano Municipal de Educação.*

O CMEA foi criado com a característica de ser um ente político, financeiro e, administrativamente, autônomo, de caráter consultivo, normativo e deliberativo acerca dos temas e questões inerentes à educação pública municipal.

A Lei n° 2.699, que criou o CMEA definiu que o mesmo seria composto por onze conselheiros, dos quais 05 (cinco) deveriam ser eleitos pelo segmento que representassem e os outros 06 (seis) poderiam ser indicados, mas estabeleceu que todos seriam nomeados por decreto do chefe do poder executivo municipal. Durante o período, em análise não se observou resistência ou negativa do prefeito em nomear os conselheiros eleitos e ou indicados, demonstrando respeito e concordância com o processo de escolha. Após a posse dos conselheiros, ocorreu a eleição entre eles por meio de voto secreto, de um conselheiro para o cargo de presidente, um para o cargo de vice-presidente e um secretário-geral. São eleitos, para um mandato de dois anos, os conselheiros que obtiverem a maioria absoluta dos votos de seus membros em efetivo exercício.

²⁶ Referencia a poesia de Vinícius de Moraes, in MORAES, V. *O Operário em Construção e outros poemas*, Coleção peiesis, editora Nova Fronteira, 1979, p. 67.

I) 03 (três) membros escolhidos pelo Prefeito Municipal, entre pessoas de ilibada conduta moral, que não estejam respondendo a nenhum tipo de processo penal ou civil, de notório saber e com experiência comprovada em matéria de educação, com escolaridade de nível superior;

II) 01 (um) membro representante do quadro efetivo de professores da rede municipal de ensino, eleito em assembleia, portador das características descritas na alínea anterior e com habilitação específica em magistério em nível superior;

III) 01 (um) representante eleito em assembleia com o mesmo perfil da alínea "b" por Sindicato dos Trabalhadores em educação de Goiás (SINTEGO);

IV) 01 (um) representante do Poder Legislativo Municipal de conformidade com critérios da alínea "a";

V) 01 (um) representante do quadro docente das instituições de ensino superior de Anápolis, eleito pelo Colegiado;

VI) 01 (um) representante dos pais de alunos das escolas municipais, eleito em assembleia;

VII) 01 (um) representante das instituições educacionais privadas, eleito em assembleia e que atenda ao perfil definido na alínea "b".

VIII) 01 (um) representante da União dos Estudantes Secundaristas da Anápolis (UESA), com observância dos dispostos no art. 160 da Constituição do Estado.

IX) 01 (um) representante de entidades empresariais que mantém cursos de educação profissional.

De acordo com o relatório do Pró-Conselho, em julho 2005, os conselhos municipais de educação, em funcionamento, no Brasil apresentam basicamente duas formas de composição:

1) - Básica: composto por representante do governo municipal, representante do legislativo, representante dos professores, representante dos pais, representante das escolas privadas.

2) Ampliada: representante do governo municipal, representante do legislativo, representante dos professores, sindicato, representante dos pais, representante dos estudantes representante das escolas privadas, representante do Ministério Público, representante do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA), representante do conselho tutelar e outros.

Coerente com a segunda forma de composição Romão (1992) alerta para que:

a) a composição do conselho seja o mais democrática possível, contemplando os diferentes segmentos sociais que interessados diretamente pela educação; e b) a questão da paridade na sua composição para contemplar diversas entidades representativas e que nenhuma prevaleça sobre as demais em termos quantitativos,

(...) há uma tendência em fazer representar apenas as entidades educacionais. Neste caso, o Conselho transforma-se em um

colegiado de notáveis do ensino, isto é, acaba por compor-se apenas de profissionais da educação; esse fato pode favorecer o corporativismo. (...) Rouba a oportunidade ímpar de captação e percepção dos verdadeiros problemas vivenciados pela clientela. (ROMÃO, 1992, p. 100-101)

A composição do CMEA foi uma representação pensada e possível para a época, procurou contemplar diferentes segmentos sociais para não incorrer no corporativismo e fazer tomar assento somente as entidades educacionais, mas em relação ao segundo item que o pesquisador Romão chama-nos a atenção é algo a ser questionado, por que cada segmento possui apenas um representante e o chefe do executivo três?

Sobre a paridade dos conselhos, Gohn (2007) aponta que há disparidade de condições para a participação entre representantes do governo e da sociedade, não se trata apenas de uma questão numérica, mas, sobretudo, das condições existentes entre esses segmentos quanto ao acesso à informação e à disponibilidade de tempo, destaca também a experiência de participação política que esses têm o que possibilita que as estratégias utilizadas sobressaiam sobre os demais²⁷.

O Conselho Municipal de Educação de Anápolis (CMEA) vive suas ambiguidades, pois a) constitui-se por meio da institucionalização legal, como órgão político normativo e deliberativo, portanto órgão de Estado; b) constitui-se como órgão social que acolhe e emite encaminhamentos ao poder municipal decorrentes das reivindicações da sociedade, c) ser órgão de representação das questões educacionais da sociedade civil; d) ser um espaço público que acolhe as demandas sociais se caracteriza como um misto de democracia representativa e direta, pelo seu caráter participativo e ao mesmo tempo, e) um espaço público reinventado pelos sujeitos para pressionar, fiscalizar e controlar as ações do Poder Executivo local.

[...] democracia direta se entende literalmente à participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes. (...) democracia representativa significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade. (BOBBIO, 2007, p. 54)

²⁷ Durante a defesa desta dissertação a questão da representação e dos representados foi problematizada nos seguintes termos: Como o CMEA constrói sua autonomia, sendo constituídos por pessoas com diferentes interesses corporativos, e em alguns casos, entram em conflito com os interesses dos representados, no processo de construção de políticas públicas para a educação do município?

Os membros do conselho têm mandato de quatro anos e podem ser reconduzidos ao cargo uma única vez. Logo no início, um terço dos membros do conselho teve apenas dois anos de mandatos, pois a legislação específica determinou que a cada dois anos deveriam ser renovados os mandatos de um terço e de dois terços alternadamente. A escolha dos conselheiros que teriam os mandatos renovados foi realizada de forma aleatória já que a lei que criou o Conselho não definiu quem seriam esses conselheiros. Esse disciplinamento de como deveria ser renovado o mandato só ocorreu em 06 de janeiro de 2009 por meio da lei complementar de nº 3.341, que alterou *dispositivos da Lei nº 2.822, de 28 de dezembro de 2001, que dispõe sobre o sistema municipal de ensino de Anápolis e dá outras providências.*

§ 3º. *A renovação do mandato dos conselheiros se dará a cada 2 (dois) anos, sendo permitida sua recondução por uma única vez, observada a seguinte divisão:*

I - 4 representantes, sendo:

a) dois representantes mencionados no inciso I do caput deste artigo;

b) os representantes mencionados nos incisos III e VIII do caput deste artigo;

II – 7 representantes, sendo:

a) um representante mencionado no inciso I do caput deste artigo;

b) os representantes mencionados nos incisos II, IV, V, VI, VII e IX do caput deste artigo.

Esta lei complementar regulamentou a renovação do mandato dos conselheiros e foi uma iniciativa importante para que evitasse no âmbito do próprio conselho os arranjos. Na primeira fase do conselho como não havia este dispositivo normatizando e como não há exigência da eleição de suplentes de conselheiro a renovação foi realizada na medida em que os cargos foram vagando por renúncia. Esta normatização possibilitou maior autonomia inclusive do Executivo que tem a possibilidade de indicar dois conselheiros no início do mandato e no decorrer do exercício da administração tem a possibilidade de renovar mais um.

Os conselhos municipais de educação em alguns casos são criados para ser um órgão de assessoramento, ou tutelado servindo aos interesses do governo local, vistos desta forma não tem o poder normativo e deliberativo, apenas consultivo, forma pela qual foi criado o CMEA. Após quase um ano de sua existência percebeu-se que sem a criação de um sistema próprio de ensino instituído por lei, suas ações não surtiriam efeito normativo. Por isso mobilizou-se para a criação do sistema de ensino no município.

O coordenador da Microrregião Anápolis da União Nacional dos Conselhos Municipais²⁸- UNCME expôs, durante o 1º Encontro de Conselhos Municipal de Educação da Microrregião realizado em agosto de 2009, a realidade dos municípios pertencentes a essa regional, onde seis municípios possuíam CME e SME criados, onze possuíam apenas o CME e sete não possuíam CME e SME.

Esses dados são reveladores da autonomia que esses órgãos possuem, pois se dos vinte e quatro municípios da microrregião Anápolis, dezoito não possuíam sistema de ensino próprio como poderiam *baixar normas complementares para o seu sistema de ensino* (BRASIL, 1996a, Art. 11 inciso III)

3.4. Funções do Conselho Municipal de Educação de Anápolis

A história do Conselho Nacional de Educação segundo estudos de Cury. (2006) mostra que ao longo de sua existência recebeu diversas atribuições: em 1911 recebeu a atribuição de ser deliberativo e consultivo, em 1925 e em 1931 tinha a função consultiva, em 1936 possuía a função de “órgão colaborador” e em 1996 passa a ser concebido como órgão normativo, deliberativo e de supervisão, com atividade permanente.

A natureza das funções dos conselhos de educação segundo Bordignon (2009 p. 75) são classificadas quanto ao caráter de sua competência em deliberativo, consultivo, mobilizador e, de controle social. Quanto ao objeto das funções ele divide-as em normativa, interpretativa, credencialista, recursal e, de ouvidoria; afirma que *tradicionalmente, têm sido atribuídas aos conselhos as funções de caráter consultivo e deliberativo.*

Por seu turno Cury (2006), classifica as funções do conselho de forma mais objetiva distingue as funções do conselho em normativa/deliberativa, consultiva, assessoramento e, fiscalizadora ou controle social.

Outras funções de um conselho como a consultiva, a de assessoramento e a fiscalizadora existem tanto por suas finalidades próprias quanto em função da proeminência da função normativa. Nela, o amadurecimento de um tema é posto a serviço de um direito de cidadania. (CURY, 2006. p.41)

a) funções normativas e deliberativas, tradicionalmente, é comum encontrar nos regimentos dos conselhos no que se refere ao caráter das competências; a função

²⁸ A microrregião/Anápolis/UNCME é composta por 24 municípios circunvizinhos a Anápolis

normativa, deliberativa e consultiva como se observa no regimento interno do Conselho Municipal de Anápolis *de caráter consultivo, normativo e deliberativo acerca dos temas e questões inerentes ao Sistema Municipal de Educação*. Cury destaca a redundância na utilização dos termos normativo e deliberativo, pois só normatiza quem tem o poder de deliberar, caso contrário, sua decisão fica inócua sem produzir os efeitos que dela se espera.

O fato de as decisões dos conselhos terem caráter deliberativo não garantem sua implementação efetiva, pois não há estruturas jurídicas que dêem amparo legal e obriguem o executivo a acatar as decisões dos conselhos (mormente nos casos em que essas decisões venham a contrariar interesses dominantes) (GOHN, 2007, p. 91)

Os conselhos definem normas para a educação municipal quando interpretam e regulamentam a aplicação da lei, essa ação caracteriza a passagem do nível do instituído para o instituinte e, nesse sentido, o conselho adquire autonomia e recebe essa incumbência por meio da lei de criação, que ao ser atribuído pelo poder legislativo passa a ter o poder de legislar também.

O conselheiro como um gestor normativo do sistema necessita de clareza tanto em relação aos aspectos legais quanto em relação à realidade dos fatores educacionais e sociais de sua realidade (CURY 2006. P. 50). A autonomia do conselho implica sua capacidade de normatizar de forma independente conhecendo a realidade e suas demandas.

Ausências constantes de alguns conselheiros às sessões, embora fosse observado a falta de quorum em apenas 03 (três) atas, havia um esvaziamento e com esforço dos conselheiros garantiam o número mínimo, de presenças, para que a sessão se instalasse. Uma saída encontrada, para a garantia de presença às plenárias e estimular o comprometimento de todos os conselheiros foi solicitar alteração na lei de criação criando um dispositivo que institui Jetons por participação nas sessões plenárias, no que foram contemplados pela Lei Nº 2.794 de 26 de novembro de 2001,

Art. 3º. O artigo 7º da Lei Municipal nº 2.699, de 1º de Setembro de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação, acrescentando-lhe os parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º.

[...]

§ 1º. Os Conselheiros terão direito a “jeton” por sessão a que comparecerem, no valor fixado de 15% (quinze por cento)

calculado com base no salário do cargo de provimento em comissão nível C-2, limitando-se o número de sessões remuneradas a 4 (quatro) por mês, e as diárias de viagens quando forem exercer suas funções fora da sede do Conselho, nos valores fixados para os ocupantes de cargo de provimento em comissão nível C-2.

O CMEA na construção de sua autonomia vive as contradições. Observe que para amenizar a frequência e o funcionamento das sessões recorreu-se ao mecanismo de pagamento de jetons aos conselheiros (art.3º, § 1º da lei n.2.794 de 2001), no entanto essa ação gerou outra, mais complexa, que limita a autonomia e subordina o próprio conselho, conforme o artigo 2º acrescentado ao artigo 6º da Lei Municipal nº 2.699, de 1º de Setembro de 2000, os parágrafos 1º e 2º com as seguintes redações:

Art. 2º. Ficam acrescentados ao Artigo 6º da Lei Municipal nº 2.699, de 1º de Setembro de 2000, os parágrafos 1º e 2º com as seguintes redações:

Art. 6º.

§ 1º. O regimento Interno do Conselho e suas reformulações somente entrarão em vigor se devidamente homologados pelo Chefe do Executivo.

§ 2º. Todas as Resoluções do Conselho que normatizam o Sistema Municipal de Ensino deverão ser homologadas pelo Titular da Secretaria Municipal de Educação e publicadas de acordo com a Lei Orgânica do Município.

A esse respeito (Bordignon 2009, p. 81 e Cury, 2005, p. 7 e 8) esclarece que é pelo ato de homologação potencializa as ações do conselho dando-lhe força de lei. Os autores nos alertam para o fato de que nesse sentido o executivo não pode deliberar nem atuar em ações de competência do conselho, sua ação em relação à deliberação do conselho se restringe a apresentar recursos fundamentados contra a decisão. Cury alerta para que seja observado os prazos para que as deliberações do conselho sejam homologadas²⁹, há casos de matérias, que não são do interesse do executivo, que ficam por longos tempos sem a devida homologação e nem mesmo apresentam recurso fundamentado contra tal deliberação.

b) Função Consultiva - função atribuída no regimento interno do conselho municipal de educação de Anápolis o caracteriza como órgão de acolhimento da mais

²⁹ Fato ocorrido com a Resolução nº 003/03, que institui as diretrizes a serem observadas na criação e organização do conselho escolar pelas unidades da rede municipal de ensino. Enviada para homologação em 2003 e só foi homologada em 2006.

variadas demandas sociais, e mantém interlocução com pais, alunos, profissionais da educação, sindicatos da categoria e usuários da educação em geral, bem como dos órgãos de governo, que o procuram com indagações e consultas sobre questões pertinentes à educação.

Na sua concepção original, os conselhos eram considerados órgãos de assessoramento superior, chamados a colaborar na formulação das políticas educacionais, como órgão de participação social, entretanto, no movimento social, o conselho não se restringe a atender consultas apenas do governo, abre-se para o acolhimento das necessidades, dúvidas e questões da sociedade em assuntos educacionais.

As respostas emitidas às consultas realizadas são feitas por meio de pareceres e resoluções de forma segura, com convicção e respaldado em fontes confiáveis observadas outras ações desencadeadas, há outros pareceres aprovados nas câmaras pertinentes, ou mesmo no conselho pleno que, muitas vezes, pautado na credibilidade que carrega, tornam-se normas.

c) Função Fiscalizadora - Os conselhos ao receberem por ato legal a atribuição de normatizar trazem como consequência o desejo, dos protagonistas da normatização, de fiscalização³⁰ dos resultados dele esperados.

Os conselhos quando não apresentam a função de caráter deliberativo corre o risco de ser *apenas uma realidade jurídico-formal e, muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade...* (GOHN, 2008, p. 103), em outros casos, *na ação prática verifica-se uma tendência dos conselhos atuarem predominantemente nas funções operacionais, ditas cartoriais...* (BORDIGNON, 2009, p. 79) que apresentam o caráter de ser apenas consultivo com ações no campo da opinião, de consulta e de aconselhamento, sem poder de decisão ou de deliberação. Esses mesmos autores consideram ser o órgão normativo o melhor órgão para também fiscalizar a correta aplicação das deliberações após devidamente homologadas, e se for o caso levar ao Ministério Público a quem cabe zelar pela efetiva implementação e funcionamento dos conselhos. E desse modo, manter uma relação mais próxima e amistosa com o ministério público pode ser um dos caminhos mais eficazes para que as deliberações produzam efeito em caso de impasses.

³⁰ Ao analisar a atuação dos Conselhos Populares de Saúde, Gohn (2007) evidencia que: *Apesar da representatividade dos conselhos de saúde, eles eram desprovidos de autonomia na gestão dos seus recursos e não tinham poder deliberativo, dificultando o desempenho de uma de suas tarefas básicas e elementares seu década de 70, apresenta a autonomia financeira e poder de deliberação com: a da fiscalização* (GOHN, 2007, p. 77)

Os conselhos têm conquistado espaços de poder na administração pública municipal e adquirido visibilidade pela forma de atuação no que se refere à fiscalização das ações do executivo municipal. Contudo, com raras exceções essa função figura na lei de criação, embora verifica-se a necessidade, por parte dos representantes da sociedade civil acompanhar as normas emanadas de suas deliberações plenárias e o próprio executivo requer o desempenho dessa função em leis que desconcentra a aplicação dos recursos, um exemplo disso foi a criação do Fundo Municipal para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino de Anápolis.

d) Função Mobilizadora - Para que atuem como órgão propositivo, de acompanhamento e controle social o conselho de educação busca ser um espaço de participação política e social; conta com uma *presença crescente de uma pluralidade de atores, por meio da ativação do seu potencial de participação* (JACOBI, 2008, p. 123) o que propicia uma maior conscientização da sociedade e possibilita conhecer e compreender a vontade popular identificar suas demandas e comprometê-la com o acompanhamento e fiscalização. Quanto mais pessoas participarem da elaboração de proposta para a melhoria da educação, conhecerem os seus objetivos, suas metas, as estratégias para realizá-las, mais estarão participando da fiscalização e de sua avaliação.

As funções do Conselho Municipal de Educação de Anápolis indicam o nível de incumbências desse órgão perante o Sistema Municipal de Ensino, contidas na Lei de criação e no seu regimento interno. Apresenta três funções: consultivas, quando respondem a indagações e consultas sobre questões pertinentes à educação; normativas, quando estabelecem regras, dispositivos e normas a serem observadas no sistema sobre sua jurisdição; deliberativas, quando decidem questões submetidas a sua apreciação; cabe-lhe, também a função fiscalizadora quando acompanham o cumprimento das normas sob sua jurisdição, e quando em decorrência de outras normas complementares acompanha a correta aplicação dos recursos.

3.4.1. As funções atribuídas ao CMEA pela legislação municipal

A partir da segunda metade da década de 1990 proliferaram em todo território nacional os Conselhos Municipais de Educação, em decorrência da reivindicação, da sociedade mobilizada, por maior participação nas políticas públicas, bem como pela força da Lei 9394/96, que estabeleceu as condições para que o município exercesse sua autonomia em relação às políticas educacionais;

Art.11 - Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino,

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

.....

A lei 9424/96 que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério contribuiu para que os municípios apressassem a criação de seus órgãos normativos ao dispor que:

Art. 11. Os órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino, assim como os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios, criarão mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do disposto no art. 212 da Constituição Federal e desta lei, sujeitando-se os Estados e o Distrito Federal à intervenção da União, e os Municípios à intervenção dos respectivos Estados, nos termos do art. 34, inciso VII, alínea "e", e do art. 35, inciso III, da Constituição Federal.

Leis municipais que referem-se à educação dedicaram uma parte específica para se referir ao conselho devido a sua relevância para a democratização da educação municipal, algumas destas leis foram explícitas nas atribuições que competem ao conselho, dentre as quais destacamos:

I) Atribuições do Conselho definidas pela Lei Orgânica do Município de Anápolis (LOMA). Segundo o Artigo 247 desta Lei o Conselho Municipal de Educação de Anápolis foi concebido, com funções normativas, consultivas e deliberativas do sistema municipal de ensino, têm como atribuições:

a) elaborar e manter atualizado o plano municipal de educação;

b) examinar e avaliar o desempenho das unidades escolares componentes do sistema municipal;

c) fixar critérios para o emprego de recursos destinados à educação, provenientes do Município, do Estado, da União ou de outras fontes, assegurando-lhes aplicação harmônica, bem como pronunciar-se sobre convênios de qualquer espécie;

d) fixar normas para fiscalização e supervisão no âmbito de competência do Município, dos estabelecimentos componentes do sistema municipal de educação;

e) estudar e formular propostas de alteração de estrutura técnicas administrativas, da política de recursos humanos e outras medidas que visem o aperfeiçoamento do ensino;

f) convocar anualmente a assembleia plenária de educação.

No artigo 242 define que o ensino é facultado a iniciativa privada desde que: I) atenda as normas gerais da educação nacional e; II) submeta a autorização, fiscalização e avaliação da qualidade do ensino oferecido, pelos órgãos competentes e em especial pelo Conselho Municipal de Educação.

II) A Lei nº 2.699/2000, que criou o Conselho Municipal de Educação de Anápolis (CMEA), prescreve as seguintes atribuições:

a) elaborar o seu regimento interno, bem como proceder sua reformulação, quando necessário;

b) subsidiar a elaboração, acompanhar a execução e manter atualizado o Plano Municipal de Educação, conforme inciso I, art. 274, da Lei Orgânica do Município de Anápolis;

c) avaliar o desempenho das unidades escolares do Sistema Municipal e incentivar o aprimoramento da qualidade do ensino no Município, em consonância com o Inc. II, art. 274, da Lei Org. do Município de Anápolis;

d) posicionar-se sobre as questões atinentes à educação infantil, fundamental, especial e de jovens e adultos;

e) prestar assessoria ao Secretário Municipal de Educação no diagnóstico de problemas; deliberar sobre medidas, estudar e formular propostas que visem ao aperfeiçoamento do sistema municipal de educação (inciso V, art. 274, Lei Orgânica do Município de Anápolis);

f) promover estudos interativos com a comunidade com vistas às questões educacionais;

g) emitir pareceres, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Secretário Municipal de Educação, sobre:

I – assuntos e questões de natureza educacional que lhe forem submetidos pelos Poderes Executivo e Legislativo Municipais;

II – questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre a educação infantil, fundamental, especial e de jovens e adultos.

h) estabelecer normas e condições para autorização de funcionamento, reconhecimento e inspeção de estabelecimentos de ensino de educação infantil, fundamental, especial e de jovens adultos no âmbito do Município de Anápolis;

i) emitir parecer para reconhecer e renovar o reconhecimento das unidades de ensino que ministram a educação infantil, fundamental, especial e de jovens e adultos, bem como validar estudos;

j) aprovar grades curriculares, regimentos e calendários escolares dos estabelecimentos de ensino de educação básica;

k) baixar normas relativas à observância da frequência do aluno, conforme o disposto no inciso VI, do art. 24, da Lei n° 9.394/96.

l) manter intercâmbio com o sistema de ensino do Estado, Conselho Nacional de Educação e com os demais Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, visando a consecução de seus objetivos;

m) articular-se com órgãos e entidades federais, estaduais e municipais, para assegurar a coordenação, a divulgação e/ou execução de planos e programas educacionais;

n) sugerir às autoridades, providências para a organização e o funcionamento do sistema nacional de ensino que possam promover sua melhoria e expansão;

o) exercer e executar as atribuições que lhe forem delegadas pelo Conselho Estadual de Educação.

III) A Lei n° 2.822/2001, que criou o Sistema Municipal de Ensino de Anápolis, prescreve as seguintes atribuições.

a) ser um órgão avaliador

[...]Art. 11 inciso VII – avaliar, sistematicamente, as instituições e órgãos sob sua responsabilidade, com a participação do Conselho Municipal de Educação, abrangendo os diversos indicadores que determinam a qualidade do ensino;

b) credencialista conforme artigo 13 e seu parágrafo único;

Art. 13. Cabe ao Conselho Municipal de Educação autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do Sistema Municipal de Ensino de acordo com as normas do referido Sistema.

Parágrafo único. A autorização para o funcionamento das instituições de educação e ensino, bem como de seus cursos, séries, períodos ou ciclos, será concedida mediante resolução do Conselho Municipal de Educação, homologada pela Secretaria Municipal de Educação, considerando os padrões mínimos de funcionamento para ao Sistema Municipal de Ensino.

c) elaborar, acompanhar e avaliar sua execução;

Art. 15. O Plano Municipal de Educação, com a duração de 05 (cinco) anos, será aprovado em lei a fim de assegurar a continuidade das políticas e estratégias educacionais do Município e, minimizar o impacto das alternâncias da Administração Municipal constitucionalmente previstas.

I – o Plano Municipal de Educação será elaborado com a participação da sociedade com o apoio e assistência técnica do governo do Estado, demais secretarias da Administração Municipal, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação, em conformidade com o Plano Plurianual e os planos nacional e estadual de educação.

Parágrafo único. Compete à Secretaria Municipal de Educação e ao Conselho Municipal de Educação o acompanhamento, bem como a avaliação anual de sua execução.

d) participar da proposta orçamentária destinada a educação bem como fiscalizar sua execução;

Art. 46. A Secretaria Municipal de Educação participará da elaboração do Plano Plurianual, das leis de diretrizes orçamentais anuais, cabendo-lhe definir a destinação dos recursos vinculados e outros que forem reservados para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Parágrafo único. O Conselho Municipal de Educação participará das discussões da proposta orçamentária e acompanhará a sua execução, zelando pelo cumprimento dos dispositivos legais.

IV) As funções atribuídas ao CMEA de acordo com seu Regimento Interno. Reafirma as atribuições dispostas na lei de criação de forma mais detalhada.

Art. 2º - Além de outras competências que lhe são atribuídas pela Legislação Federal e Estadual, cabe ao Conselho Municipal de Educação:

I - Elaborar o seu regimento interno, bem como proceder sua reformulação quando necessário;

II - Eleger seu Presidente, Vice-Presidente e Secretário;

III - Regulamentar as atribuições de seu pessoal técnico-administrativo e de apoio;

IV - Decidir sobre os pedidos de licença dos Conselheiros;

V - Elaborar e encaminhar sua proposta orçamentária;

VI - Subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Municipal de Educação;

VII - Baixar normas para:

a) a organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino;

b) a organização administrativa, pedagógica e disciplinar das instituições educacionais;

c) a orientação técnica, de inspeção e acompanhamento dos estabelecimentos de Ensino Fundamental e da Educação Infantil do Sistema Municipal de Ensino;

d) a autorização de funcionamento, reconhecimento e credenciamento de instituições educacionais;

e) a avaliação dos processos educacionais para o Ensino Fundamental e a Educação Infantil;

f) a observância da frequência do aluno, conforme disposto no inc. VI, Art. 24, Lei 9394/96;

g) a concessão de auxílio a entidades sem fins lucrativos, mantenedoras de instituições educacionais;

h) o funcionamento dos Conselhos Escolares;

i) a educação para portadores de necessidades de aprendizagem específicas.

VIII - Aprovar:

a) os projetos, programas e os planos do Sistema Municipal de Ensino para recebimento de auxílios financeiros;

b) os planos de aplicação dos recursos do Salário Educação destinados ao Município;

c) os regimentos, calendários escolares e matrizes curriculares dos estabelecimentos sob sua jurisdição;

d) as matérias relativas à organização, à autorização de funcionamento e ao reconhecimento das instituições educacionais do Sistema Municipal de Ensino;

e) os projetos, propostas e experiências pedagógicas, elaborados por instituições que compõem o Sistema Municipal de Ensino;

f) as mudanças de Entidade Mantenedora, denominação e/ou endereço de escolas sob sua jurisdição;

g) os regulamentos e orientações do ensino nos termos da legislação vigente.

IX - Emitir Parecer sobre:

a) o reconhecimento e a autorização dos cursos das unidades escolares;

b) os critérios para concessão de bolsas de estudos a serem custeadas com recursos municipais;

c) as questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à Educação Infantil, ao Ensino Fundamental, Especial e de Jovens e Adultos;

d) qualquer assunto de natureza educacional, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Secretário Municipal de Educação;

e) assuntos e questões de natureza educacional que lhe forem submetidos pelos Poderes Executivo e Legislativo Municipais;

f) para reconhecer ou renovar o reconhecimento das unidades de ensino que ministram a Educação Infantil, Fundamental, Especial e de Jovens e Adultos;

g) as propostas de educação para portadores de necessidades especiais apresentadas pela iniciativa privada;

h) os programas relativos à alfabetização de Jovens e Adultos;

i) os projetos de Estatuto que estruturam a carreira do Magistério do Município de Anápolis;

j) os programas de assistência social escolar.

X - Manter intercâmbio com o Sistema Estadual de Ensino, Conselho Nacional de Educação, Conselho Estadual de Educação e com demais Conselhos Municipais de Educação, visando à consecução de seus objetivos;

XI - Articular-se com órgãos e entidades federais, estaduais e municipais para assegurar a integração e a divulgação de planos e programas educacionais;

XII - Prestar assessoria ao Secretário Municipal de Educação no diagnóstico de problemas; deliberar sobre medidas, estudar e formular propostas que visem ao aperfeiçoamento do Sistema Municipal de Ensino e interpretar, no âmbito de sua jurisdição, as disposições legais que fixam diretrizes e bases da educação;

XIII - Analisar, anualmente, as estatísticas do ensino e os dados complementares levantados pela Secretaria Municipal de Educação, bem como promover e divulgar estudos sobre o Sistema Municipal de Ensino;

XIV - Acompanhar a implementação da política de educação do Município;

XV - Promover encontros, conferências, simpósios e reuniões sobre educação no Município, em conjunto com a Secretaria Municipal de Educação;

XVI - Acompanhar, na Câmara Municipal de Anápolis, a tramitação de projetos que versem sobre:

a) política educacional;

b) criação de escolas públicas municipais;

c) *denominação de escolas públicas municipais;*

d) *desafetação e alienação de áreas públicas municipais primitivamente destinadas à edificação de estabelecimentos de ensino.*

XVII - Promover, na área de sua competência, sindicância para apurar fatos e responsabilidades, sempre que considerar oportuno, convocando para eventual prestação de contas, agentes da educação integrantes do Sistema Municipal de Ensino;

XVIII - Zelar pelo cumprimento das leis de ensino;

XIX - Encaminhar ao Secretário Municipal de Educação, com vistas à homologação, as decisões de sua competência;

XX - Promover a divulgação de estudos sobre a educação no Município e publicar um Boletim próprio;

XXI - Participar de eventos e reuniões que versem sobre assuntos de interesse da educação;

XXII - Exercer outras atribuições que lhe forem delegadas pelo Conselho Estadual de Educação.

Dentre as atribuições que versem sobre a competência, cabe, ainda, ao conselho subsidiar a elaboração, execução e atualização do Plano Municipal de Educação (PME), instrumento que possibilita ao município planejar as metas e ações para toda a educação municipal. Em seus estudos Monlevade destaca as funções, natureza e papel dos conselheiros e afirma como atribuição participar ativamente no processo de elaboração do Plano Municipal de Educação e do acompanhamento de sua execução e realizar sua avaliação³¹.

[...] o Conselho Municipal de Educação deve ser a caixa de ressonância de todas as demandas, de todos os problemas, de todas as reflexões que se produzem no município quanto à educação de seus cidadãos, de suas cidadãs e da própria comunidade [...] com poder normativo ou somente consultivo, é dele o papel primordial de inspirar, incentivar, cobrar e orientar todo o processo de elaboração, execução e avaliação do PME. (MONLEVADE, 2004, p. 40).

Ao refletir sobre a *educação pública no Brasil*, Monlevade, (2000 p. 15) destaca que nas últimas décadas, os conselhos de educação têm adquirido novas características e finalidades. Da parte do governo, a criação desses organismos está

³¹ O Artigo 3º da Lei municipal 3.218, que instituiu o Plano Municipal de Educação, prevê avaliações periódicas e o acompanhamento de sua execução por parte de sete órgãos, dentre eles do CMEA, mas na análise dos dados captados nesse estudo não foi percebido a atuação do conselho nesse sentido.

estritamente articulada a concepções de eficiência, de controle social e de legitimação política. Porém, para os segmentos que representam a sociedade civil representa a possibilidade e a expectativa de participar por meio da representação, no exercício das funções que lhes compete, democraticamente da gestão da educação no município.

O CMEA, órgão político do município, no exercício de suas funções prima pelo princípio democrático do ponto de vista da participação direta dos representantes dos segmentos sociais que reivindicam maior participação social e posiciona-se com autonomia, como articulador entre governo e sociedade. Nesse sentido, não pode ser subjugado aos órgãos de governo, mas como fórum permanente de articulação e mobilização da sociedade. Acolhe as demandas da sociedade e quando acionado responde a consultas, emite opiniões, delibera e estabelece normas para o Sistema Municipal de Educação e mesmo que não seja acionado exerce atividades de natureza propositiva, sugerindo e propondo ações que contribuam para a melhoria da educação municipal.

O Conselho Municipal de Educação de Anápolis foi uma reivindicação da sociedade, que pode ser verificada desde a criação da Lei Orgânica do Município de Anápolis em 1990 que incorporou os princípios da Constituição Federal de 1988.

No ano de 1997, conforme ata (ANÁPOLIS/CÂMARA MUNICIPAL, 1997, p. 6b), o chefe do executivo envia projeto de lei de criação do CME que foi aprovado, pelo legislativo municipal. Na sequência foi sancionada pelo prefeito, embora não tenha sido executada.

Mas no ano de 1998 as exigências do governo federal para que os municípios criem seus órgãos normativos são mais severa sendo, inclusive, condição para recebimento de recursos do FNDE aos projetos educacionais do município, por isso, no final do ano de 2000, o município elaborou nova lei de criação do CMEA, e, no início de 2001, empossa os primeiros conselheiros de educação no município.

Como na maioria dos municípios brasileiros, o conselho, por um lado, foi criado por decreto e por necessidade de repasse de recursos e são órgãos da estrutura do Estado, e, por outro lado, foi resultado da luta dos movimentos sociais e dos educadores na defesa dos direitos sociais, numa confrontação para combater os privilégios e assim, os conselheiros participam da gestão da educação municipal.

Uma opção metodológica feita estabeleceu como período de estudo os anos de 2001 a 2008, e esse período foi dividido em duas fases para questão de análise, tendo como critério o período de renovação do mandato de todos os onze conselheiros.

Destaca-se o fato de que no município de Anápolis almejando a autonomia para deliberar sobre questões educacionais criou o Conselho Municipal de Educação no ano de 2000 como órgão normatizador da educação municipal, mas percebe-se que não poderiam normatizar enquanto não houvesse criado seu sistema de ensino próprio. Assim por meio da Lei municipal de número 2.822/2001 criou o Sistema Municipal de Ensino de Anápolis e estabeleceu as normas gerais para o seu funcionamento e *nesta lei considera o Conselho Municipal de Educação como órgão componente do sistema e normatizador da educação municipal, competindo-lhe baixar normas complementares às nacionais que garantam organicidade e unicidade ao Sistema de Ensino. (ANÁPOLIS, 2001, Art. 5º.)*

No país, até a década de 1980, os conselhos assumiram um caráter de órgão governamental, após esse período assumiram uma nova institucionalidade, com dimensão de órgãos de Estado e, de representação da sociedade civil; realizam a mediação entre a sociedade política e a sociedade civil. Nesse sentido, os conselhos *representam o contraditório social. [...] não podem querer constituir-se síntese da vontade da sociedade ou do governo, nem cair na armadilha de querer reduzir a vontade de ambos à sua própria. (BORDIGNON, 2004, p.20),*

Embora tenha predominado ao longo da história brasileira uma visão de conselho como órgão de governo “*como estratégia de governo, dentro das políticas da democracia participativa*”; ele também pode se constituir como órgão de representação da sociedade civil; *como estratégia de organização de um poder popular autônomo, estruturado a partir de movimentos sociais da sociedade civil. (GOHN, 2007, p. 75),*

Criados e mantidos como órgãos de governo, os conselhos de educação incorporaram ao longo da história, por meio de constantes lutas dos movimentos sociais, atribuições de caráter deliberativo, consultivo, fiscalizador e mobilizador (BORDIGNON, 2009; CURY, 2005).

Ao lado de outras funções igualmente meritórias, como a consultiva e de assessoramento, deve-se atentar para aquela que é a mais importante: a função normativa. Ela se dá por meio de Pareceres³² e Resoluções³³ O Conselho Nacional de Educação, por lei, é um órgão com poderes específicos para expedir uma resolução. e, para tanto, ela deve ter provisão legal e sua intencionalidade é a de

³² *Um parecer é um ato enunciativo pelo qual um órgão emite um encaminhamento fundamentado sobre uma matéria de sua competência. Quando homologado por autoridade competente da administração pública ganha força vinculante.*

³³ *A resolução é um ato normativo emanado de autoridade específica do poder executivo com competência em determinada matéria regulando-a com fundamento em lei.*

executar o ordenamento jurídico que lhe dá fundamento. (CURY, 2006, p.2)

Nesses termos, concebido como órgão de governo e mesmo que tenha atribuições; concedida, formal ou tutelada, participa das políticas governamentais; assessorando, sugerindo, orientando, acompanhando, cobrando, enfim mesmo com limitações na atuação são concebidos como órgãos administrativos e *sofreram mudanças significativas no tipo de atribuições a eles conferidas* (TEIXEIRA, 2004, p.694).

Realizadas essas observações busca-se agora refletir como o conselho posicionou no período em análise que funções predominaram. Posto que a leitura é produção de significados, poderemos correr riscos de equivococar em qualquer tipologia estanke que se faça, mas para efeito didático, apresentar-se-á algumas características marcantes de cada fase relacionada às ações desempenhadas pelo conselho. Trata-se de uma aproximação metodológica e organizativa, um esforço acadêmico para precisar as atividades desempenhadas pelo CMEA que evidenciam sua trajetória de constituição.

Assim alguns fragmentos das entrevistas revelam ser possível essa distinção como se observa nas falas selecionadas como se segue: *“teve um tempo que não tínhamos nem local para... nitidamente era uma retaliação do poder executivo ao trabalho do conselho, só finalzinho (de 2004) que deu uma estabilizada, nos primeiros anos foi muito difícil”* (C1° 3). *“no período em que atuei o conselho tinha um bom relacionamento com a secretaria de educação nos posicionávamos como parceiros”,* (C2° 9).

Observa-se a partir das falas selecionadas que o CMEA passou por duas fases distintas: a) fase 2001 a 2004 e b) fase 2005 a 2008. Entrevistas e consultas realizadas com alguns conselheiros e ex-conselheiros sustentaram essa demarcação, em função disto realizaremos a caracterização de cada uma delas a partir da análise dos dados coletados:

Em sua primeira fase (2001 a 2004), teve como característica a busca do aprendizado, os conselheiros compreenderam que era um *aprender a fazer, fazendo*. As atas analisadas relatam as constantes idas e vindas ao Conselho Municipal de Goiânia, ao Conselho Estadual de Educação do Estado de Goiás, visitas ao Tribunal de Contas dos Municípios, visitas ao Ministério da Educação em Brasília; todas essas visitas tinham a finalidade de buscar informações e orientações para o correto exercício das funções.

Além das visitas e reuniões observa-se nos registros das atas, e nos relatos dos ex-conselheiros entrevistados, que atuaram à época, a constante insistência para a formação dos grupos de estudos e busca de informações para balizar suas ações.

O que marcou o ano de 2001 foi a luta para criar uma identidade própria e constituir-se como um órgão autônomo capaz de provocar transformações na educação municipal. Nesse período, concentraram-se na elaboração do seu regimento interno, alteração na lei de sua criação no sentido de assegurar incentivo a participação no sentido de minimizar as faltas dos conselheiros, criação do sistema municipal de educação e, sobretudo, procurou em outros conselhos aprender por simetria ou assimetria como deveria atuar de forma autônoma.

Após criada sua identidade, sua atuação (2002 a 2004) caracterizou-se, pelas ações normativas que dariam condições de funcionamento ao sistema, os esforços concentravam-se na elaboração de leis e normas através de pareceres e resoluções que orientasse os órgãos e instituições, que a partir da criação do conselho municipal de educação desencadeou o processo de municipalização da educação.

Entre as ações que evidenciam essas características estão: a elaboração do seu regimento interno; a participação na elaboração da lei que cria o sistema municipal de educação; a participação na elaboração do Plano Municipal de Educação; a elaboração da Resolução que amplia o Ensino Fundamental para nove anos; resoluções que normatizam a Educação Infantil, Ensino Fundamental, o exercício da docência na educação infantil e no Ensino Fundamental, que fixa critérios para a autorização; reconhecimento e renovação de reconhecimento das unidades escolares; luta pela autonomia financeira da SEMECT, pois os recursos que a secretaria administrava naquela época eram apenas os recursos do FUNDEF, as demais verbas eram administradas pela secretaria de finanças entre outras.

Nesse período, também foram marcantes as ações políticas emancipatórias de mobilização e de fiscalização, onde, orientados pela legislação educacional, que referiam-se às suas atribuições, informaram à população de seus atos e para não incorrer em omissão, foram insistentes para que a aplicação dos recursos destinados à educação ocorresse de forma transparente. Os documentos e a fala, de ex-conselheiros ao serem entrevistados, revelam que suas ações, muitas vezes, não produziram os efeitos esperados, mas cobravam para que no futuro não fossem acusados de omissos.

Essa última característica ligada a funções de fiscalização gerou um clima conflituoso entre o conselho e o executivo municipal, com constantes confrontos travados nas emissoras de rádio local, com denúncias ao Ministério Público, fato que ocasionou posteriormente a abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito e cassação do mandato do prefeito em 2003. Após esse episódio acirraram-se mais ainda os conflitos pelo fato do conselho acreditar no seu poder de fiscalização e mobilização e foram anos

difíceis para o conselho assumir a autonomia política³⁴, mas por outro lado, não detinha a autonomia financeira e os recursos materiais para seu funcionamento ficavam na dependência das benesses do poder executivo municipal.

Paralelo a isto, destaca-se o fato de ter sido um órgão em que a sociedade acreditava ser o que resolveria todos os problemas educacionais. A sociedade procurava o conselho para buscar solução para vários problemas, como transporte escolar, merenda, vagas para alunos entre outros, sendo alguns de foro individual. Registra a visita de pais, (CMEA/ATA do dia 24/11/2004) alunos, (cf. Ata do dia 01-06-2005) diretores, (cf. Ata do dia 06/11/2002) professores (ata do dia 17-12-2003), conselheiros de outros municípios buscando referência para criação de conselhos, (cf. Ata do dia 04-06-2003) secretário de educação, vereadores, representantes de sindicatos, prefeito entre outros cidadãos. A participação não ocorreu de forma episódica, os fatos relatados representam uma amostra da participação dos vários segmentos sociais na reivindicação de melhorias para a educação ou para solução de problemas de foro íntimo.

Essa primeira fase, foi marcada por um período de instabilidade com dificuldades operacionais de vários aspectos, problemas relacionados a local para sua instalação, falta de equipamentos, materiais e recursos humanos, bem como dificuldades de relacionamento com o poder executivo municipal³⁵.

No primeiro momento o Executivo deu posse aos conselheiros e, praticamente, desconsiderou sua existência (entrevista concedida pelo conselheiro C1° 4) essa atitude do prefeito, por um lado, não *instrumentalizou* o conselho mas, por outro lado, não o *estorvou* Demo (2007). Nesse sentido, por meio de estudos e da busca de referência em outros conselhos já instituídos construiu sua identidade, crenças princípios e valores pelos quais pautariam suas ações e assim se fortaleceu, e atuou, inclusive apresentou, denúncia ao ministério público, solicitando averiguação na gestão dos recursos públicos, destinados à educação, o que ocasionou a abertura de uma comissão especial de inquérito e, posteriormente, intervenção por parte do governo do Estado de Goiás e, cassação do prefeito naquele mesmo ano.

³⁴ [...] o relacionamento com o CME está delicado. Como o Conselho está sem material de consumo, higiene e expediente... (CMEA/ATA do dia 18/08/2003)[...] o conselheiro, acredita não ser hora de enfrentamento, pois é o conselho que está em jogo, e o enfrentamento percebido com a secretaria talvez seja questão de disputa de poder. O conselheiro, disse que o CME deve firmar-se mais como órgão imprescindível, mostrar o seu papel, divulgar mais suas ações em todas as ocasiões possíveis. (CMEA/ATA do dia 03/03/2004)

³⁵ [...] manifestou sua perplexidade dizendo que nunca imaginou que o conselho fosse chegar a esse estágio de relacionamento com um prefeito professor, nosso amigo. (CMEA/ATA do dia 22/06/2004)

A necessidade de criação das normatizações que regulamentaria o sistema municipal de educação gerou uma relação de dependência entre o poder executivo municipal e o conselho e embora houvesse conflitos, buscava-se o consenso. A atuação conjunta do conselho e secretaria tinha como objetivo comum construir os fundamentos que dariam uma identidade própria ao sistema de educação municipal.

Um fato que foi motivo de conflitos, dissensos e de disputas entre o executivo e o conselho ocorreu no que se refere à fiscalização dos recursos, tema a ser tratado posteriormente. Embora a lei municipal 2.699 não atribuísse ao conselho a função fiscalizadora outras leis determinava que sua prestação de contas fosse submetida ao conselho como requisito para recebimento de novos recursos como ocorreu na lei do Salário Educação, também ao participar na elaboração de legislação municipal que referiam-se à administração de recursos da educação o conselho assegurou sua participação na fiscalização dos mesmos.

As funções normativas, de assessoramento e mobilização social nessa primeira fase causaram conflitos de ideias e de objetivos e atribuições o que provocou constantes idas e vindas do conselho à secretaria e da secretaria ao conselho para chegar-se ao consenso, mas quando a atuação referia-se à prestação de contas provocava reação significativa do chefe do poder executivo no sentido de tentar desarticulá-lo, fato evidenciado nos registros de atas:

O conselheiro... alertou os conselheiros que fiquem atentos às interferências da SEMECT nas questões administrativas do CME, pois estas acabam desviando o foco da parte pedagógica, da fiscalização, dos estudos, como está acontecendo agora. Talvez o objetivo seja mesmo desestabilizar para desviar a atenção dos pontos polêmicos. (CMEA/ATA do dia 19/01/2005)

Na segunda fase, período de 2005 a 2008, os traços marcantes foram as ações de característica cartorial, primeiramente, pelo fato do conselho ter sido pouco demandado em caráter consultivo, para a elaboração de normas e definição de políticas e diretrizes para o sistema de ensino já que no período anterior foi realizado um esforço concentrado. Nesse sentido, o maior trabalho relacionado a esta questão ocorreu por meio de demandas para realização de ajustes nas normatizações que conflitavam com a legislação federal e ou que impossibilitava a operacionalização. Um exemplo foi o caso da atualização da resolução que normatiza o ensino fundamental, que incorporou as crianças de seis anos de idade, a resolução da educação infantil, outra resolução que

chamou a atenção foi a que refere-se à instituição dos conselhos escolares que desde 2003 aguardava por homologação o que ocorreu em 2006 por exigência do PDE escola.

As ações do CMEA de caráter cartorial referiram-se à regularização das unidades escolares públicas municipais e das instituições privadas de educação infantil, no aspecto legal por meio de análise dos pedidos, devidamente instruídos de autorização de funcionamento, reconhecimento e renovação de reconhecimento das escolas.

A divisão de inspeção³⁶ criou, na equipe gestora das escolas, a crença de que se não estivessem respaldados por uma resolução específica poderiam perder a validade de seus atos. Essa crença moveu as escolas a montar os processos e, em alguns casos, as que já haviam enviado ao conselho estadual de educação refizeram e encaminharam para o conselho municipal que por sua vez, tão logo os recebeu deliberou em um curto prazo; regularizou a documentação de todas as escolas que dele demandaram, inclusive com exaustivo trabalho de revisão de regimento interno e proposta pedagógica. Pode-se dizer que nesse período o conselho “organizou a casa.” Percebe-se um trabalho burocrático e racionalizado, mas necessário, como forma de assegurar que as políticas públicas recém criadas estão sendo postas em ação.

O Estado é um instrumento de racionalização, de aceleração e de taylorização; atua segundo um plano, pressiona, incita, solicita e pune, já que criadas as condições nas quais um determinado modo de vida é possível, a ação ou omissão criminosa devem receber uma sanção punitiva, de alcance moral, e não apenas um juízo de periculosidade genérica. (GRAMSCI, 2007, p. 28)

A eleição da nova presidência do CMEA em 2005 marcou uma nova fase de relacionamento com o Executivo Municipal, pelo fato dele ser conselheiro indicado pelo prefeito relacionava-se bem e tinha um bom trânsito em seu gabinete. As relações anteriores entre ambos isso facilitou a condução dos trabalhos com o chefe do executivo e conquistou estabilidade no que se refere a instalações físicas, de materiais, recursos humanos e financeiro no que se refere ao pagamento dos jetons dos conselheiros e gratificação pelo exercício da função do pessoal da presidência.

Essa nova fase de relacionamento com o Poder executivo, ao pautar suas ações pela busca do consenso e bom senso possibilitou conquistas, enquanto o

³⁶ A Divisão de Inspeção é o setor da Secretaria Municipal de Educação responsável por prestar *serviço de* orientação, controle e avaliação que articula órgãos da administração superior do sistema com as redes oficial e particular, visando prestar assistência técnica aos estabelecimentos de ensino e zelar pelo fiel cumprimento da legislação e normas vigentes, a fim de assegurar-lhes dinamicamente, a eficiência e a unidade do trabalho educacional. (Instrução Normativa CME 001/2001)

confronto direto representava um obstáculo à atuação. Na avaliação de um conselheiro que atuou no período de 2001 a 2004 revelou-se que a forma que o conselho posicionou-se em um dado período dificultava seu próprio trabalho, mas devido ao processo de tensões que se instalava o confronto aberto era inevitável.

uma coisa que dificulta o trabalho é quando você vai para o embate com o poder executivo, quando precisa-se de confronto com esse poder, ... aí cria-se situações delicadas, porque às vezes percebe-se que o poder executivo está cometendo alguns equívocos e o conselho tem de se posicionar e isso cria uma situação de atrito que as vezes atrapalha o trabalho do conselho. (C1° 5)

Essa postura de busca do consenso com o poder executivo gerou, em alguns momentos, conflitos internos verificados nos registros das atas do dia 20/09/2006 e, 19 e 26/07/2007, momento que deveriam indicar um conselheiro como representante no conselho do FUNDEF e um conselheiro para compor a comissão que discutiria a reposição salarial dos professores, respectivamente. Em ambos os casos foi vetado o nome de um dos conselheiros para compor tais comissões, apresentando como justificativa *que o seu perfil, poderia ser interpretado como uma provocação à secretaria Municipal de Educação, dificultando assim, o relacionamento deste CME com a secretaria.* No último caso, fez-se uso da prerrogativa do artigo 25³⁷ do regimento interno, impedindo a indicação de conselheiro que poderia entrar em confronto direto com a secretaria de educação.

Na visão de um dos conselheiros entrevistados essa busca do consenso verticalizado, do bom relacionamento, utilizada como estratégia para a indicação de pessoas que possuíam o perfil adequado ofusca a autonomia da instituição, e mais ainda por que não havia deliberado qual seria o perfil do conselheiro que poderia ser designado para representá-lo no Fundef, o conselheiro inferiu que:

Na minha visão o perfil que afirmou que eu não tinha era o de uma pessoa que não tivesse a coragem de falar o que tinha que ser falado,... Nesse período o conselho foi um órgão morto porque tudo que chegava lá que era de interesse da secretaria de educação era votado unanimemente, o que não era votado dava-se um jeito, arranjava algum artigo, interpretava do jeito que queria e arrumava. (entrevista concedida pelo C.2° 7)

³⁷

Art. 25 - São atributos do Presidente:

I - Representar o Conselho em juízo e fora dele;

Outro fato que possibilitou uma relação de colaboração entre o CMEA e o chefe do poder executivo, deveu-se ao fato de que nesse período as ações realizadas serem de cunho cartorial, pois as normas, regimento e diretrizes já haviam sido elaborados. Predominou relações colaborativas entre o conselho e a secretaria, sendo que as diligências dessa fase questionam as unidades escolares, não os atos do executivo municipal.

Em casos de relações colaborativas, há de se refletir se existe uma relação autônoma de reciprocidade ou se elementos da sociedade civil são cooptados³⁸ pelo Estado e usados para assegurar a condescendência das classes dominadas. Neste estado de coisas a sociedade civil, parte do Estado ampliado torna-se parte do Governo, ou Estado estrito que permite uma limitada (e até certo ponto, falsa) liberdade de auto-expressão para os grupos dominados, e com isso mantém a aceitação continuada das relações de forças presentes.

Essa fase encerrou em 2008, quando se verifica um novo momento em que as ações do conselho concentram-se em: a) ajustar as resoluções emitidas na fase anterior, atualizando-as; b) possibilitar maior governabilidade à secretaria de educação; c) normatizar questões que não foram homologadas na fase anterior como foi o caso da resolução que instituiu os conselhos escolares; d) encaminhar o PME, f) compor comissões para reelaborar o plano de estatuto dos profissionais da educação municipal, discutir reposição salarial dos professores; g) Organizar seminários; h) participar na realização de pesquisa sobre a qualidade da educação no município. Portanto, uma outra fase extrapola os limites propostos para esse estudo

3.5. Interrelações do Poder Executivo Municipal e o funcionamento do CMEA

Uma análise da Lei nº 2.699, que criou o Conselho Municipal de Educação de Anápolis verifica-se que, foi concebido como órgão autônomo, conforme se verifica no artigo 1º. *Fica criado o Conselho Municipal de Educação de Anápolis, ente político, financeiro e administrativamente autônomo, de caráter consultivo, normativo e deliberativo acerca dos temas e questões inerentes à educação pública municipal.*

A lei de criação do conselho ao defini-lo como órgão autônomo, fortaleceu, nos conselheiros a crença da força política e de transformação social que poderiam

³⁸ O termo cooptação é utilizado para referir-se a uma participação política débil, dependente, controlada hierarquicamente, de cima para baixo... Os que controlam o sistema político tenham meios para comprar ou, de alguma forma, incorporar essas formas de participação, de tal maneira que sejam estabelecidos vínculos de dependência entre os detentores do poder e as lideranças políticas emergentes. (SCHWARTZMAN, 2007, p. 59-60)

provocar, contudo, por outro lado, tinham convicção de que a autonomia é relacional e por isso mantinham diálogo constante com o órgão executivo da educação, no sentido de que as normas exaradas por ele fossem instrumentos a serviço de transformações e não letra morta.

Outro aspecto a ser observado foi a questão da participação dos conselheiros nas reuniões plenárias, ficou definido no *Art. 9º. que a função de Conselheiro é de relevante interesse público e o seu exercício tem prioridade sobre o de outra função pública, ou vinculação ao ensino, se entidade privada*, mesmo com esse dispositivo em lei havia resistência, por parte dos diretores dos órgãos públicos para liberá-los, pelo fato das reuniões ocorrerem *ordinariamente uma vez por semana e extraordinariamente tantas vezes quantas necessárias*, (Art. 20 Regimento Interno/CMEA) Essa resistência ficou evidente em ata da reunião plenária do dia 26 de março de 2001: *determinou-se também que fosse feita uma correspondência para ser enviada ao local de trabalho dos conselheiros, ressaltando a importância destes na reunião.*

A participação dos conselheiros nas plenárias tinha, ainda, como obstáculo as dificuldades relacionadas à questão financeira. As ausências de alguns conselheiros nas plenárias tinham como justificativa falta de recursos para locomoção e necessidade de trabalho para sua subsistência, por isso reivindicavam ajuda de custo inclusive como estímulo à participação, conforme entrevistas:

[...] então tem que ter uma ajuda de custo, transporte ou gasolina, algo assim, [...] como é que você vai deixar de ganhar trezentos reais, em uma aula particular e faz um compromisso nesse horário só pela questão humanitária, isso é importante, mas há também a satisfação das necessidades para a sobrevivência. (C1° 3)

O pagamento dos jetons dos conselheiros foi uma conquista, porque não é um trabalho voluntário, então... se paga, o conselheiro é estimulado e trabalha bem, tem compromisso... muitos trabalham só pelo compromisso, mas nem todos, alguns necessitam de ajuda de custo para se locomover e para a própria alimentação. (C1°2)

O precedente para pagamento de jetons de presença aos conselheiros foi criado pela lei 9131/1995 que instituiu o Conselho Nacional de Educação em seu artigo 6º parágrafo 2º ao estabelecer que: *[...] Os conselheiros... quando convocados, farão jus a transporte, diárias e jetons de presença a serem fixados pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto*

A falta de ajuda de custo aos conselheiros desestimulava a participação, inclusive, houve plenária que não teve quorum mínimo para instalar-se. Preocupados com isso foi deliberado solicitar modificação na lei de criação acrescentando um dispositivo que concedia jetons por participação em plenária. Em 26 de novembro de 2001, a Câmara Municipal aprovou a Lei nº 2.794, encaminhada pelo Executivo, que concedia pagamento de jetons por reunião plenária a que o conselheiro participasse.

Essa mesma lei alterou substancialmente as prerrogativas do CME, que na visão dos conselheiros diminuía sua autonomia na aprovação das suas resoluções. O parágrafo segundo do artigo 6º determinou: *todas as Resoluções do Conselho que normatizam o Sistema Municipal de Ensino deverão ser homologadas pelo Titular da Secretaria Municipal de Educação e publicadas de acordo com a Lei Orgânica do Município. (ANÁPOLIS, 2001)*, definido em lei foi incorporado integralmente no artigo 40 do seu regimento interno.

O temor que os conselheiros tinham era de que com a inclusão desse artigo, as decisões ou resoluções que não fossem de interesse da secretaria ou do secretário de Educação poderiam, na prática, serem vetadas e restringir a autonomia do CMEA, pois coloca as decisões e reivindicações sob a autoridade de uma única pessoa.

Outro ponto a considerar é que as resoluções que normatizam o sistema não foram homologadas, só estão sendo encaminhadas as de interesse imediato da SEMECT, não se sabe se por questões administrativas ou de política interna da SEMECT... (C. 1º 5)

A fala manifestada por um dos conselheiros, em entrevista, expressa a visão que coaduna com a posição de Bordignon (2009. p 81) e Cury (2005, p. 6) que compreendem a homologação do executivo é que potencializa as ações do conselho dando-lhe força de lei.

[...] homologação passa a ter força de execução porque o executivo ao assiná-la passa a se responsabilizar pela sua aplicação e ele é um representante legítimo da sociedade, eleito diretamente é o representante do estado e, portanto, tem força para que seja executado (C. 2º 10)

Os conselheiros não tinham essa concepção à época, pois, a mudança na lei e o fato de não ter qualquer outro dispositivo que assegurasse que as decisões do conselho fossem e executadas, motivou os conselheiros a mobilizarem-se com alguns vereadores que aprovaram a lei 030/04, que revogou os parágrafos 1º e 2º do artigo 6º da Lei nº 2699, pois acreditavam que perderiam autonomia (ATA do dia 09/02/2002).

A lei nº 030/2004 foi vetada pelo prefeito municipal que apresentou como justificativas: a) a retirada da competência do executivo municipal e do secretário municipal de educação repassando ao conselho municipal de educação o que contraria os interesses público, b) a lei apresentava vício de origem, pois, de acordo com a Constituição Federal no artigo 61, parágrafo 1º, inciso II alínea B que define ser de iniciativa do Presidente da República as leis que dispõem sobre a *organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos territórios*. O veto foi mantido em votação na Câmara, no dia 08 de junho de 2004, por dez votos favoráveis, nove votos contrários e duas ausências,

Em suas reflexões Cury (2005) defende o posicionamento de que as ações do conselho não podem ser concorrentes ou conflitar com as ações do executivo ou do legislativo, nem substituir-lhes ou retirar suas responsabilidades básicas, mas sensibilizá-los e torná-los mais permeáveis às necessidades educativas da sociedade. Portanto, as ações autônomas do conselho estabelecem mediações entre o governo e a sociedade na construção de consensos para que as normatizações, após homologadas, sejam executadas. Não compete ao conselho legislar, mas oferece subsídios ao legislativo para a elaboração e ou modificação das leis, e a partir destas deliberar, baseado em princípios pedagógicos, emitindo pareceres, resoluções e instruções normativas, ensejando a passagem do instituído para o instituinte.

A autonomia financeira foi outro dispositivo contemplado na lei de criação do CMEA e considerado propício para atuação de forma autônoma. Segundo o artigo 7º da *lei 2699, o Conselho Municipal de Educação contará com infraestrutura para o atendimento de seus serviços técnicos e administrativos, devendo ser previstos recursos orçamentários próprios para tal fim*. Embora a lei defina que deva ser previsto recurso orçamentário próprio, isso não ocorreu, ficando sempre dependente da Secretaria Municipal de Educação a que caberia dotar o Conselho Municipal de Educação dos *recursos humanos e materiais necessários para o desempenho de suas atividades* (ANÁPOLIS, 2000, Lei 2699, Art. 10).

A falta de sede própria foi outro fator que fez com que se ficasse na dependência do executivo e fosse instrumento de troca, conflitos e de coerção. Durante o primeiro período analisado 2001 a 2004, o conselho mudou por sete vezes, funcionou em cinco endereços diferentes, tanto em locais definidos pela secretaria de educação quanto

em locais cedidos por outras instituições como o CEPEDOC³⁹ (Centro de Estudos Pesquisa e Documentação) e sala de professores da UEG, fato que na visão dos conselheiros entrevistados caracterizavam ou total desconsideração ao conselho, como verifica-se na ata do dia 21/05/2001 onde três conselheiros manifestaram indignação pela forma com que vinham sendo tratados.

[...] fomos por várias vezes desalojados ao ponto de chegar uma pessoa e dizer hoje às tantas horas vocês devem desocupar o prédio, [...] Eu acho que se o conselho tivesse esperado pelo governo o conselho teria se desfeito em 2002 quando fomos tirados de uma sede e ficamos sem local de funcionamento, [...] nos desalojaram e não nos indicou para onde íamos (C1° 1). Quando eu era conselheiro o conselho não tinha sede própria ele mudava muito, e para ter uma mudança um local adequado dependia da boa vontade de quem estava administrando a prefeitura... (C 1° 2) [...] a sensação que fica é de um vazio no trabalho pela falta de importância, pelo menos aparente, que está sendo dada pela prefeitura ao Conselho ou na forma de retaliação às suas ações: (C2° 6)

Assim, no período de 2004, houve alterações na composição do conselho como: renúncia de um conselheiro representante do executivo, dois conselheiros licenciam-se para dedicarem-se às eleições municipais; coincidiu, também, com o final de mandato do executivo municipal o que inaugurou uma nova fase de relacionamento do executivo municipal com o conselho.

Com a reeleição do prefeito em 2005, a renovação de 2/3 dos conselheiros e a eleição de uma nova presidência, esperava-se inaugurar uma nova fase do conselho, mas os conflitos permaneceram, fato verificado na seguinte fala: “ *com a secretaria teve altos e baixos, por exemplo na época do secretário [...] era tumultuado; na época do [novo secretário] era tumultuado mas ao menos havia diálogo quando precisava conversar a gente vinha e conversava já com o [secretário anterior] era impossível (C2° 7).* verifica na fala do conselheiro o valor atribuído a construção do consenso.

O espaço físico próprio e adequado, para reunir-se ao lado de recursos mínimos estabelecidos em dotação orçamentária específica garantida pelo tesouro municipal e de um número de funcionários, de preferência concursados, constituiria condição necessária para dar suporte aos conselheiros no exercício de suas atribuições.

³⁹ Esse centro de documentação por ser uma entidade sem fins lucrativos e mantido por um grupo de professores foi extinto em 2002, por falta de condições financeiras.

A falta do espaço físico refletia na credibilidade e reconhecimento da população em relação ao o conselho ocupava na administração municipal.

[...] mas a credibilidade também significava até um espaço físico adequado, correto bom, ou seja, como é que eu vou pensar a educação [...] se hoje vocês estavam em um lugar e amanhã tinham que ir para outro lugar carregando as coisas. Quando eu sai de lá já estava com uma sede própria com todo o mobiliário e equipamentos necessário com todo o pessoal necessário para executar as tarefas. A demanda que existia, quem estava lá atendia. (C2° 9).

A lei municipal n° 2.699, criou o conselho municipal de educação, e seu artigo 1°⁴⁰, definiu-o como órgão financeiramente autônomo, o artigo 7°⁴¹ reforça esse princípio ao definir que contará com infraestrutura, pessoal e recursos orçamentários próprios. Esse mesmo artigo estabeleceu que enquanto não contasse com recursos orçamentários próprios caberia à secretaria municipal de educação dotá-lo de recursos humanos e materiais necessários para seu funcionamento, o que possibilitou ter em seu quadro administrativo, no ano de 2004, quatro assessores técnicos, entre os quais dois exerciam o papel de conselheiros, uma diretora, uma Auxiliar de Serviços Gerais, um Auxiliar Administrativo, totalizando sete funcionários.

Verificou-se que em maio de 2004 foi realizada audiência pública que tratou sobre o financiamento da educação no município onde foi apresentada análise realizada pelos conselheiros sobre os recursos do FUNDEF que também foi enviado à Secretaria Municipal de Educação Ciência e Tecnologia - SEMECT. A análise motivou contestações por parte da secretaria de educação por meio de uma minuta “Resposta às Informações Preliminares”. O CMEA em 25 de maio responde a essa minuta que foi assinada por três conselheiros que foram indicados pelo Executivo Municipal o que motivou o prefeito municipal à época a solicitar “substituição dos mesmos” alegando ser oportuno “contar com uma representação que traduza corretamente as ações e propósitos da Administração pública no âmbito do CMEA”. Em resposta a essa solicitação a plenária do conselho delibera no dia dois de junho 2004 pela permanência dos conselheiros, apresentando como justificativa que possuem um mandato a cumprir.

⁴⁰ Art. 1°. Fica criado o Conselho Municipal de Educação de Anápolis, ente político, financeiro e administrativamente autônomo (...)

⁴¹ Art. 7°. O Conselho Municipal de Educação contará com infraestrutura para o atendimento de seus serviços técnicos e administrativos, devendo ser previstos recursos orçamentários próprios para tal fim.

Esta tentativa de trocar os conselheiros representantes do executivo municipal durante o exercício do mandato não logrou êxito, por isso em 14 de junho o secretário municipal de educação solicita o retorno de todos os servidores que prestavam serviços no conselho de uma só vez. O pedido foi submetido à deliberação plenária que decidiram pela permanência dos funcionários, tendo como justificativa o artigo 9º da lei 2.699/2000, onde define que o exercício de função junto ao CMEA, tem prioridade sobre qualquer outra, pública ou particular, manifestou ainda no ofício nº72/2004 “... a forma como foi solicitado retorno dos servidores, deixa claro que a pretensão, na verdade, é impedir o funcionamento do CMEA, já que, sem a presença de recursos humanos não há como funcionar”, e que “... aparenta o exercício de uma intervenção, de forma subliminar”.

Esses últimos acontecimentos motivaram um dos conselheiros representantes do prefeito a renunciar no dia 18 de junho de 2004, nesse mesmo dia o presidente do conselho envia ofício solicitando a indicação de novo conselheiro o que foi feito de forma imediata. Quanto aos funcionários administrativos, foram mantidos até o final do ano quando três assessores técnicos foram substituídos.

O artigo 10º⁴² definiu que compete à Secretaria Municipal de Educação dotá-lo de condições financeiras e materiais para seu funcionamento. Esse artigo foi compreendido por parte do poder executivo como complementar aos artigos anteriores, mas, posto que a interpretação da lei é produção de significados, os conselheiros perceberam a contradição presente nos artigos da lei e estabeleceram artigo 45⁴³ do seu regimento interno o caráter provisório de dependência do poder executivo visto que nas relações que tinham estabelecido com a secretaria de educação o provimento de suas necessidades havia, em alguns momentos, constituído-se em moeda de troca.

O poder executivo municipal deu posse aos conselheiros por meio de uma cerimônia formal no teatro municipal com a presença de várias autoridades municipais, mas na sequência não percebe tal importância por parte do poder público, pois, no primeiro ano, o conselho foi praticamente ignorado, confirmando a atualidade dos estudos de Gramsci (2007) ao afirmar que o Estado tem duas filosofias; uma a que se manifesta em discursos e eventos sociais, e outra, que se pratica de fato explícito nas entrevistas concedida por um dos conselheiros:

⁴² Art. 10º. A Secretaria Municipal de Educação dotará o Conselho Municipal de Educação dos recursos humanos e materiais necessários para o desempenho de suas atividades.

⁴³ Art. 45 (do regimento interno) - Enquanto o Conselho não dispuser de dotação orçamentária própria, a Secretaria Municipal de Educação o proverá dos recursos materiais necessários ao desempenho de suas atividades, bem como ao pagamento de seu pessoal.

[...] o relacionamento não foi muito fácil, no início o prefeito praticamente ignorava o conselho. Ele nós nomeou, deu posse, mas não deu muita atenção para o conselho, tanto que nós começamos as reuniões naquele cômodo lá perto da merenda escolar, depois tivemos que sair de lá nem lembro mais exatamente o porquê e ficamos rodando sem sede por um longo período, nós fazíamos reuniões no CEPEDOC que era o centro de documentação, fizemos reuniões na sala dos professores da UEG, depois nós fomos... estivemos em diversos lugares. (C.1°- 4)

No período compreendido entre o ano de 2001 ao início de 2005, mesmo com todas essas dificuldades estruturais o CME elaborou o seu regimento interno, criou o pré-projeto do Sistema Municipal de Educação, e juntamente com a secretaria de educação lutou pela elaboração do Plano Municipal de Educação, emitiu 60 pareceres, 37 resoluções, 2 instruções normativas, 3 informações técnicas e 3 indicações.

Dentre essas resoluções destacam: a que ampliou o ensino Fundamental para nove anos; a que estabelece critérios para a elaboração do calendário escolar; Estabelece diretrizes para o exercício da docência na educação infantil, ensino fundamental, Atividades de suporte pedagógico e para a concessão de licença suplementar a título precário, nas instituições que compõem o Sistema Municipal de Ensino em Anápolis ou a ele jurisdicionado; a que dispõe sobre novos Regimentos Escolares e dá outras providências; que amplia a duração do Ensino Fundamental de 8 (oito) para 9 (nove) anos, define formas de organização e dá outras providências; institui as Diretrizes a serem observadas na criação e organização dos Conselhos Escolares pelas Unidades da Rede Municipal de Ensino; dispõe sobre os critérios de verificação prévia para as instituições no âmbito do Sistema Municipal de Ensino e estabelece as competências para atuação da Inspeção Escolar no que se refere e outros .

Durante essa primeira fase do conselho, as resoluções elaboradas pelo CMEA foram homologadas pelo secretário municipal de educação, exceto a nº 003/03⁴⁴. Em 2006 percebe-se a necessidade de um órgão no interior das escolas que exerça o papel de Unidade Executora (UEX) dos recursos recebidos do Fundo Nacional de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino - FNDE e do Programa de Autonomia Financeira da Escola – PAFIE. Coube ao CMEA reelaborar e atribuir-lhe um novo número, tornando-se a Resolução CME nº 053, homologada em outubro de 2006.

Cabe destacar que a maioria dos pareceres referia-se à apreciação de projetos de curso de formação continuada de professores e do pessoal do administrativo

⁴⁴ Resolução 03/2003, institui as diretrizes a serem observadas na criação e organização do conselho escolar pelas unidades da rede municipal de ensino

a serem oferecidos pelo centro de formação continuada da SEMECT, que após emissão de parecer favorável vinham acompanhados da devida resolução e após executados havia resolução de aprovação dos certificados.

Entre as resoluções normativas, elaboradas pelo conselho que influenciam diretamente na vida educacional do município destacamos:

Quadro IV – Legislação educacional que ampara a rede municipal de ensino de Anápolis – GO elaboradas pelo CMEA, no período de 2001 a 2008.

Lei	Do que trata	Âmbito
Lei nº 2.822/01	Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino de Anápolis e estabelece as normas gerais para o seu funcionamento.	Municipal
Lei 3.401/2005	Altera Artigo 20 Inciso IV da Lei 2.822	Municipal
Lei Complementar nº 002, de 28/12/2001.	Cria a Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia e determina outras providências	Municipal
Resolução CME 001/2001	Aprova proposta de regimento interno do CMEA	Municipal
Resolução CME nº 002/12/ 2001	Fixa normas para a educação infantil no sistema municipal de ensino	Municipal
Instrução normativa: CME nº 001/2001 de 17/12/2001.	Dispõe sobre os critérios de verificação prévia para as instituições no âmbito do sistema municipal de ensino e estabelece as competências para atuação da inspeção escolar no que se refere.	Municipal
Resolução CME nº 001 de 21/02/2002	Estabelece critérios para elaboração do Calendário Escolar	Municipal
Resolução CME nº 004, 14/02/ 2002.	Estabelece diretrizes para o exercício da Docência na Educação Infantil, Ensino Fundamental, Atividades de suporte pedagógico e para a concessão de licença suplementar a título precário, nas instituições que compõem o Sistema Municipal de Ensino em Anápolis ou a ele jurisdicionado.	Municipal
Resolução CME 008/2002	Fixa normas para o ensino fundamental no sistema municipal de ensino	Municipal
Resolução CME 009/2002	Estabelece normas para a avaliação, aceleração, avanço e aproveitamento de estudos no ensino fundamental.	Municipal
Resolução CME 014/2002	Fixa normas para a educação de jovens e adultos no Sistema Municipal de Ensino e dá outras providencias.	Municipal
Resolução CME 015/2002	Fixa normas para reconhecimento e renovação de reconhecimento da Educação Infantil e Ensino Fundamental das instituições jurisdicionadas ao Sistema Municipal de Ensino	Municipal
Resolução CME 018/2002	Prorrogação de reconhecimento e renovação de reconhecimento das unidades escolares do Sistema Municipal de Ensino	Municipal
Resolução CME 001/2003	Define normas para a progressão no Ensino Fundamental no Sistema Municipal de Ensino.	Municipal
Resolução CME 003/2003	Institui as diretrizes a serem observadas na criação e organização do Conselho Escolar pelas unidades escolares da rede municipal de educação de Anápolis,	Municipal
Resolução CME nº 004, 21/05/2003.	Dispõe sobre novos Regimentos Escolares e dá outras providências	Municipal
Resolução CME nº	Amplia a duração do Ensino Fundamental de 8 (oito) para 9	Municipal

001 de 17/11/2004	(nove) anos, define formas de organização e dá outras providências.	
Resolução CME nº 010 de 2004	Prorroga prazos de validade de todos os atos legais que autorizam e/ou reconhecem o funcionamento do curso de educação básica ministrado pelas unidades escolares da rede municipal de ensino e valida os estudos realizados período,	Municipal
Resolução CME nº 013 de 2004	Fixa normas para a classificação e reclassificação dos alunos do ensino fundamental	Municipal
Resolução CME nº 011 de 2004	Altera redação do caput e dos parágrafos do artigo 15, da resolução CME nº 02 de 10/12/2002	Municipal
Resolução CME nº 053 de 18/10/2006	Institui as Diretrizes a serem observadas na criação e organização dos Conselhos Escolares pelas Unidades da Rede Municipal de Ensino	Municipal
Resolução CME nº 016 de 14/03/2007	Fixa normas para o Ensino Fundamental do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.	Municipal
Resolução CME nº 015 de 06/06/2007	Fixa normas para a Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.	Municipal
Resolução CME nº 020 de 26/06/ 2007	Fixa normas para Educação de Jovens e Adultos no Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.	Municipal
Resolução CME nº 039 de 05/09/2007	Altera a Resolução CME nº 053/2006, institui as diretrizes a serem observadas na criação e organização dos Conselhos Escolares pelas Unidades da Rede Municipal de Ensino.	Municipal
Resolução CME nº 045 de 05/09/2007	Altera a Resolução CME nº 004/2003, dispõe sobre novos Regimentos Escolares e dá outras providências.	Municipal
Resolução CME nº 044 de 12/09/2007	Altera a Resolução CME nº 001/2002, estabelece critérios para elaboração do Calendário Escolar.	Municipal
Instrução Normativa CME nº 001 de 17/12/ 2001	Dispõe sobre os critérios de verificação prévia para as instituições no âmbito do Sistema Municipal de Ensino e estabelece as competências para atuação da Inspeção Escolar no que se refere.	Municipal
Instrução Normativa CME nº 001 /2007	Dispõe sobre os critérios a serem adotados na matrícula de crianças que tenham completado a Educação Infantil fora da idade estabelecida em lei.	Municipal
Informação Técnica CME nº 001/2006	Procedimentos para Regularização de Lacunas na Vida Escolar no Sistema Municipal de Ensino.	Municipal
Ofício nº 102/2006	Deliberação sobre Consulta referente à Validação dos Atos Pedagógicos e Orientação quanto ao Procedimento de Matrícula.	Municipal
Resolução CME nº 035/2009	Suspende temporariamente os efeitos da Resolução CME nº 016/2007, capítulo 7, art. 33 à 37 e dá outras providências	Municipal

Fonte: <http://semect.files.wordpress.com/2009/12/legislacoes-educacionais-que-amparam-a-rede-municipal.pdf>

No processo de construção alguns fatores dificultaram sua atuação como órgão autônomo tais como: a) a falta de definição de recursos específicos no orçamento da educação causava dependência administrativa, financeira, de pessoal e de recursos materiais; b) a dificuldade de acesso às informações, principalmente, quando se exigia que atuasse como fiscalizador; c) a renovação do mandato de 2/3 dos conselheiros coincidente com a eleição da diretoria fez com que assumisse uma nova concepção gerando descontinuidade nas formas de atuação, entre outros.

Por outro lado, alguns fatos contribuíram para que o conselho constituísse-se como órgão autônomo em relação ao órgão executivo municipal, a saber: a) o fato de o prefeito ter praticamente ignorado o conselho, não estorvando-o, na fase inicial permitiu que se organizasse e ganhasse força política; b) a politização de seus membros e a capacidade de articulação política; c) a escolha dos representantes de segmentos sociais ser realizado por meio de eleição; d) a escolha do presidente e de sua equipe técnica ser da alçada do próprio conselho e) ter sido concebido como órgão normativo do Estado, portanto, imprescindível ao sistema municipal de educação.

Embora sejam apresentados como dificultadores ou facilitadores, os fatos acima constituíram em objetos de lutas e fizeram com que o CMEA, em determinado momento, conquistasse espaços de participação e influência política na gestão da educação municipal. Enfrentou as dificuldades por parte do órgão Executivo em colocar em prática suas deliberações, por isso, em alguns momentos fez concessões, no sentido de construir o consenso e a exequibilidade das normas. Percebe-se, ainda, que durante o período em análise as ações do chefe do Executivo Municipal, no sentido de estorvar o seu empedramento, ocorreram no sentido de impedir sua ação fiscalizadora da correta aplicação dos recursos destinados à educação.

A seguir, analisaremos como o conselho pautou suas ações, durante o período em estudo, no atendimento às demandas sociais, procuraremos compreender como ocorreram os processos normativos/deliberativos relacionados à ampliação do Ensino Fundamental para nove anos, ampliação no atendimento à Educação Infantil e ao financiamento da educação municipal.

Capítulo. 4. A Gestão de políticas educacionais por meio do Conselho Municipal de Educação - CMEA

Nos capítulos anteriores buscou-se focar na gestão de políticas educativas na atuação e desempenho do Conselho Municipal de Educação de Anápolis na relação com a Secretaria Municipal de Educação Ciência e Tecnologia de Anápolis (SEMECT) e os aspectos legais sobre a criação e implementação de políticas públicas para a educação decorrentes dessas ações.

Nesse quarto capítulo prioriza-se a gestão das políticas de ampliação do Ensino Fundamental de oito para nove anos; a ampliação do atendimento à Educação Infantil e a participação na definição do financiamento da educação municipal. Para isso elegeram-se os objetivos específicos:

1) analisar como a atuação dos conselheiros de educação influenciou três eixos: a ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos; a ampliação do atendimento da educação infantil e o financiamento da educação municipal;

2) identificar, por meio de análise documental e dos depoimentos, que ações do CMEA, ao definir normas para as etapas de ensino de incumbência do município, contribuíram para a construção de sua autonomia.

Novas posturas, como resultado da mobilização social, surgiram após a Constituição Federal de 1988, entre elas a gestão democrática que passou a exigir a participação dos sujeitos sociais, e a conquista de espaços de atuação organizada, em movimentos contínuos. As conquistas pela participação nas políticas públicas materializaram-se na constituição dos conselhos de educação. Para compreender como ocorreu esse movimento parte-se das seguintes questões:

Em que medida a atuação dos conselheiros, no desempenho de suas funções normativas, deliberativas, consultivas e de fiscalização, caracteriza a sua autonomia do Conselho a partir de: a) ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos; b) a ampliação do atendimento à educação infantil e c) financiamento da educação municipal?

4.1. Percurso e instrumentos de captação dos dados empíricos

A LDB 9394/96, no parágrafo terceiro do artigo 87, das disposições transitórias, facultou matricular as crianças a partir dos seis anos de idade, a lei 10.172 ao instituir o PNE reafirmou essa possibilidade, mas, foi pela lei 11.274/2006, que o

governo federal tornou obrigatório a matrícula a partir dos seis anos de idade, ampliando, assim, o tempo de duração do ensino fundamental de oito para nove anos.

Em relação à educação infantil, a LDB, artigo décimo primeiro, inciso quinto, responsabilizou o município para oferecê-la em creches e pré-escolas, mas, de acordo com o artigo de número 30, inciso VI da Constituição Federal de 1988, essa responsabilidade deve contar com o apoio técnico e financeiro dos Estados e da União.

Com a divisão das responsabilidades entre os entes federados e a exigência do regime de colaboração em 24 de dezembro de 1996 foi criada a lei 9.424 que definiu as formas de redistribuição dos recursos que ocorreria a partir de primeiro de janeiro de 1998. Em 28 de dezembro de 2006 o governo federal edita medida provisória de número 339 convertida na lei 011.494 que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, com previsão para vigorar de janeiro de 2007 até dezembro de 2020.

A opção por aprofundar a reflexão sobre a educação infantil ocorreu em virtude da atuação do conselho atendendo ao que foi preceituado no artigo 11 da LDB, no inciso V.

Art. 11. Os municípios incumbir-se-ão de:

*V – oferecer a **educação infantil** em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o **ensino fundamental**, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com **recursos** acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino;*

A perspectiva de compreender como o conselho, ao atuar nessas áreas, constrói sua autonomia, exigiu compreendê-lo como um órgão de governo que o é, e também, um espaço de representação da sociedade civil. Seguindo essa linha de raciocínio buscou-se compreender a sociedade civil na perspectiva da teoria gramsciana.

A partir do exposto buscou-se construir uma base de dados sobre como o conselho atuou na dinâmica do processo decisório por meio da análise documental das atas das reuniões, no período de 2001 a 2008, para responder à seguinte questão: como a atuação do Conselho nessas áreas caracterizou sua autonomia e culminou em melhorias para a educação do município? Foram analisadas trezentos e quarenta e oito atas das reuniões ordinárias e extraordinárias ocorridas, e a documentação produzida no período, pelo Conselho Municipal de Educação de Anápolis-CMEA.

Em relação à análise documental, um problema encontrado foi lacunas de conteúdo e assim as entrevistas foram um importante instrumento para captação direta e fluente dos dados; Ludke e André (1999) pelo fato de que nem tudo que ocorreu no conselho pode ser registrado. Além dos dez ex-conselheiros selecionados foram realizadas entrevistas com uma professora que participou da elaboração da lei de criação do Conselho Municipal de Educação e com o apoio de funcionários do departamento de arquivo da câmara municipal que colocaram as atas à disposição para complementar, assim as informações.

A perspectiva teórico-metodológica adotada exigiu compreender que *o social-histórico é o coletivo anônimo* (CASTORIADIS, 2007, p.131) Para apreender a construção da autonomia do conselho, nesse sentido optou-se por manter o anonimato dos entrevistados no gênero masculino.

A autonomia, a participação e a gestão democrática, foram eleitas como categorias fundantes e dinâmicas. Embora sejam categorias distintas possuem nexos e interconexões que se articulam, entrelaçam-se e condicionam a existência de uma a outra. Nesse sentido ao realizar a análise sobre as ações autônomas, na construção de políticas públicas, partiu-se da atuação/participação ativa e real dos conselheiros, mas levou-se em conta também a participação de sujeitos dos vários segmentos da sociedade civil e da sociedade política, que são contemplados nas deliberações plenárias, portanto, a busca da gestão democrática.

4.2. Atuação do conselho na ampliação ao atendimento à educação Infantil

Para analisar a contribuição do conselho na ampliação do atendimento à Educação Infantil partiu-se da revisão do que estabelece a legislação pertinente. A Constituição Federal de 1988, elaborada com ampla participação da sociedade organizada, estabelece o direito do cidadão à educação e a obrigatoriedade do Estado em ofertá-la;

“Art. 205 - A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, [...]. No artigo 2008 estabelece as garantias de como a educação se efetivará: I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; II – progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio (texto original).

A CF de 1988 definiu a idade dos sete aos catorze anos como etapa obrigatória do ensino. Reivindicações sociais, por mais escolarização, fez com que o

governo, em 11 de novembro de 2009, aprovasse a EC n° 59 que alterou a duração da *educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (EC n. 59 de 11 de novembro de 2009) e estabeleceu o ano de 2016, como data limite para adequação à nova situação.*

A LDB 9394/96, sancionada em 26 de dezembro de 1996, trouxe inovações, em relação às legislações anteriores, ao dedicar uma seção exclusiva para a Educação Infantil. A Seção II, do capítulo II (Da Educação Básica), define Educação infantil nos seguintes termos:

Art. 29 A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem com finalidade o desenvolvimento integral da criança até os seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Art. 30 A educação infantil será oferecida em: I – creches ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; II – pré-escolas para crianças de quatro a seis anos de idade.

Art. 31 Na educação infantil a avaliação far-se-á mediante acompanhamento e registro de seu desenvolvimento, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental.

Nesse enfoque teórico, percebemos que a educação infantil assume e integra a função de cuidar e educar e deve proporcionar um desenvolvimento integral e associar o desenvolvimento físico, afetivo, intelectual e social (artigo 29), portanto, proporciona educação formal e sistemática oferecida em escolas ou centros de educação infantil conforme definido no artigo 89 das disposições transitórias, *“as creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas, no prazo de três anos, a contar da publicação desta lei, integrar-se-ão ao respectivo sistema de ensino”.*

A LDB estabelece como critério a responsabilidade de cada ente federado pela oferta de etapas distintas da educação, cabendo aos municípios além da oferta do ensino fundamental oferecer também a educação infantil, destaca-se, portanto, que a oferta desta última, conforme preceituou o artigo 11 no seu inciso V, da LDB 9394/96, é de responsabilidade exclusiva do poder público municipal.

O texto original da LDB 9394/95, estabeleceu que crianças de zero até três anos de idade seriam atendidas em creches e as crianças de quatro a seis anos seriam atendidas em pré-escolas. A Emenda Constitucional 59 de 11 de novembro de 2009

alterou essa faixa etária: *Art. 6º o disposto no inciso I do art. 208 da Constituição Federal deverá ser implementado progressivamente, até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União*, mostra, assim, a intenção de universalização da Educação Básica conforme já havia sido disposto no Plano Nacional de Educação. Embora como meta para o atendimento deste dispositivo até o ano de 2016, nota-se falta de estrutura governamental para atender a esse comando constitucional.

O termo do Plano Nacional de Educação que trata o Artigo 6º da EC nº 59, refere-se a meta de número 1 (um), da Educação Infantil que define a ampliação da oferta *“de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e a 60% da população de 4 a 6 anos (ou 4 e 5) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos”*

O problema relacionado a esta etapa da educação básica não atendida e, algumas vezes, na indisposição dos governos municipais para ampliarem as vagas no sistema público. Expostos essa realidade passaremos a analisar como no âmbito do município o conselho atuou no sentido ampliar o atendimento da educação infantil em Anápolis.

4.2.1 A normatização como estratégia para assegurar a ampliação da Educação Infantil em Anápolis

A política pública para a educação infantil movidas pela reivindicação da sociedade civil organizada sofreu alterações nos últimos anos e, foi contemplada na Constituição Federal de 1988 (Art. 208, inciso, IV) como direito social.

As legislações: federal (Lei 11.274/06 e Resolução CNE/CEB 01 de 14 de janeiro de 2010), estadual (Resolução CEE/GO nº 258/02), e a resolução CME nº 01, de 17 de novembro de 2004, avançaram no sentido de ampliar o tempo de duração do ensino fundamental de oito para nove anos, diminuindo a faixa etária a ser atendida na educação infantil.

Em consonância com CF, no ano de 1990, a Lei Orgânica do Município de Anápolis – LOMA, (atualizada em 2009), reafirmou o dever do município para com a educação infantil mesmo não sendo obrigatória.

Art. 238 - O dever do Município com a educação será efetivado mediante a garantia de:

III - atendimento educacional nas creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade;

Os legisladores municipais na Lei Orgânica do Município, no ano de 2009, ignoraram todo o processo de ampliação da duração do ensino fundamental, que incorporou as crianças de seis anos de idade e, mantiveram a redação original da LDB de 1996, considerando a faixa etária da educação infantil de zero a seis anos de idade, ao invés de ser até aos cinco anos.

Desde o ano 2000 as crianças em idade de frequentar a educação infantil (0 a 6 anos, na época) eram atendidas em instituições denominadas de creches, embora atendessem, também crianças em idade pré-escolar (4 a 6 anos). O fato dessas instituições serem denominadas creches marcavam a concepção de atuação caritativa e custodial assumida, em especial pelas creches jurisdicionadas à secretaria de assistência social.

A criação do sistema municipal de ensino em Anápolis orientou-se pelos princípios da educação em geral, e coerente com a LDB 9394/96 definiu a educação infantil como primeira etapa da educação básica e direito assegurada em creches, para crianças de zero a três anos e em pré-escolas para as de quatro a seis anos de idade, preferencialmente, em estabelecimentos públicos, complementando a ação da família e da comunidade.

O processo de municipalização delimitou o campo de atuação na área educacional e fez com que o município assumisse a sua responsabilidade pela etapa da educação infantil. Quando compunha com o estado um sistema educacional único a *educação infantil anteriormente já era de responsabilidade do município, mas ele não assumia. (C1° 2)*, faltava clareza na delimitação do campo de sua atuação, o que possibilitava a ambos eximirem-se da sua responsabilidade por essa etapa do ensino.

...embora definido pela LDB 9394/96 como responsabilidade do município, ele não assumia essa etapa do ensino; eram poucas instituições públicas que ofereciam essa etapa da educação infantil. Quem tomava conta eram as escolas particulares, tinham algumas da prefeitura, mas eram poucas e não assumia como responsabilidade sua. (C1° 5)

A Lei Municipal nº 2.822 de 28 de dezembro de 2001, que *dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino de Anápolis e estabeleceu as normas gerais para o seu funcionamento*, fez referência à educação infantil nos artigos 23 a 28 e previa sua posterior regulamentação. Para isso, houve um processo de amadurecimento por

parte do conselho no sentido de formar comissão para realizar estudos e definir qual concepção educação infantil fundamentaria suas ações. A comissão de educação infantil procedeu a vários estudos e apresentou à plenária (...) *reflexões sobre o ciclo de desenvolvimento de aprendizagem (...) sua fundamentação técnica foi baseada em Philippe Perrenoud e Monica Gather Thurler (CMEA/ATA do dia 23/04/2003).*

A educação infantil foi normatizada no município, pela resolução CME nº002/2001 e tratou dos seguintes aspectos: faixa etária de abrangência; finalidades e objetivos; proposta pedagógica e currículo; regime de funcionamento, avaliação e organização; recursos humanos; instalações físicas e equipamentos; credenciamento, autorização e funcionamento; rede pública; rede privada; integração a unidade escolar e do encerramento das atividades.

Essa normatização trouxe inovações na forma como a educação infantil era ofertada, principalmente ao definir a obrigatoriedade da elaboração de um projeto político pedagógico com a concepção metodológica, os objetivos, os procedimentos, as formas de avaliação a serem utilizados (art. 7º ao 13º) e a relação quantidade aluno/professor/auxiliar de educação (art. 16º). Essas ações buscaram estabelecer normas e diretrizes que garantissem uma direção educativa e superasse o caráter espontaneísta⁴⁵ que caracterizou a oferta da educação infantil, em instituições públicas no Brasil.

A decisão política de organizar, nos primeiros dois anos, as instituições públicas de ensino, buscou integrar *as instituições de educação infantil existentes ou que venham ser criado depois, ao Sistema Municipal de Educação, (Anápolis, 2001, Lei 2.822 Art. 28)*. Para cumprir a legislação o conselho articulou com a secretaria municipal de educação, *“e informou que as creches já estão jurisdicionadas à educação e foi mandado projeto de lei a Câmara pedindo regulamentação, relatando que sua situação física é caótica”*. (CMEA/ATA do dia 27 de junho de 2002, e conclamou as creches mantidas pela iniciativa privada a se cadastrarem no CMEA e cumprir o que fora definido no artigo 28 da lei 2.822.

Paralelo a esse processo de normatização das instituições públicas de ensino o conselho esteve atento ao artigo 5º da lei 2.822 que compreende as *instituições de educação infantil, criadas, mantidas e/ou administradas pela iniciativa privada, de caráter,*

⁴⁵ Gramsci por meio de cartas aos familiares demonstra preocupação com a educação dos filhos e sobrinhos e reflete sua preocupação em perceber que Délio encontra-se *muito atrasado e infantil* (Gramsci, in Manacorda 2008, p.82) pouco desenvolvido para sua idade, e atribui este fato, a uma educação espontaneísta, pouco exigente e percebe a necessidade de uma direção educativa.

lucrativo, comunitário, confessional ou filantrópico; como parte do sistema municipal de ensino e

(...) colocou que a falha que percebeu na atuação do CME está em pouca atenção dado às creches e escolas de educação infantil da rede privada, tendo-a sugerido uma comissão direcionada a essa rede (...) sugere que seja uma subcomissão da comissão de educação infantil, o que foi aprovado. (CMEA/ATA de 08/01/2003)

Assim, a aplicação de uma norma não ocorre de forma automática, porque estão em jogo um conjunto de interesses e de ideologias, resistentes às mudanças e que precisam ser reconfiguradas para conformarem-se à nova situação. O processo de transferência das creches que estavam sob a responsabilidade da Secretaria de Assistência Social para a Secretaria de Educação, revelou esse jogo de interesses. Pois, verificou-se que em junho de 2002, o secretário municipal de educação informou que as creches já estavam jurisdicionadas à Secretaria Municipal de Educação apesar disto ainda demandou que o conselho articulasse com as duas secretarias, negociando a transferência das creches para a Secretaria de Educação, conforme registro em ata: (...) *o secretário de educação retirou-se às quinze horas e vinte minutos para uma reunião como o presidente do conselho e o secretário de Assistência Social para discutir o problema das creches. (CMEA/ATA do dia 17 de setembro de 2003)*

A integração das creches existentes ao SMEA ocorreu de forma processual no sentido de proporcionar uma maior integração entre as ações de cuidar e educar. No ano de 2000 as escolas do município atendiam as crianças de seis anos (faixa etária que compreendia pré-escola na educação infantil), em salas de alfabetização como forma de educação compensatória para prevenir fracassos futuros na educação, pois esse atendimento ocorria, principalmente, em bairros periféricos onde a população possui pouco acesso aos bens culturais.

O conselho atuou nas duas frentes, uma, articulou com o executivo municipal na busca de alternativas para melhorar a forma de atendimento desta etapa da educação básica e, a outra ouviu a comunidade que se fazia representada ali. A partir dessas interlocuções foi no local verificar as condições de oferta e interferiu, diretamente, no funcionamento de uma das creches numa tentativa, isolada, de resolver o problema da falta de vagas. Em sessão plenária relatou a visita realizada e

mostrou preocupação com aspectos mais gerais, reforçando a necessidade de conhecer a situação de todas, para ver o atendimento dado à demanda manifesta e a possibilidade de

parcerias como o conselho da Infância e Juventude e da Assistência Social...alertou para a necessidade de visitas às demais creches (CMEA/ATA do dia 31-03-2004)

A proposta de realizar visitas às demais creches foi aceita em reunião plenária e os conselheiros organizaram-se em duplas e foram nos locais, observaram, fizeram registros, conversaram com os funcionários das instituições e no dia cinco de abril de 2004 socializaram com aos demais conselheiros as situações observadas, sendo registrados em ata os seguintes aspectos: a) atendem acima de suas possibilidades; b) todas possuem lista de espera por vagas; c) falta pessoal; d) falta material; e) os espaços em algumas não são adequados.

A resolução CME 002/2001 de forma inovadora, para essa fase do ensino, exigiu das instituições de educação infantil a elaboração de um projeto político pedagógico e optaram por uma concepção ontológica⁴⁶ de criança como cidadã, constituída social e historicamente e em desenvolvimento. Ao manifestar sobre o currículo incorporou orientações das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEIs) conforme definido no artigo 11 em que os conteúdos devam contemplar os seguintes eixos: movimento, artes, visuais, música, linguagem oral e escrita, natureza e sociedade e matemática, com o objetivo de ampliar e enriquecer as condições de inserção da criança na sociedade.

Quanto à organização das turmas de educação infantil a resolução CME 002/2001 avançou, na visão dos professores e dos conselheiros, ao estabelecer o número de crianças em relação ao professor. Definiu também o número mínimo e máximo para a composição das turmas:

Artigo 16 [...]

I – crianças de zero a dois anos – grupos de no mínimo cinco e no máximo 10 crianças para um professor;

II – crianças de dois a três anos – grupos de no mínimo oito e no máximo quinze crianças para um professor.

III – crianças de quatro a seis anos – grupos de no mínimo quinze e no máximo vinte e cinco crianças para um professor.

Fixou, ainda, que além do professor, em cada sala deveria ser assegurado: a) a presença de um agente educativo para cada grupo de 15 crianças de zero a três anos de idade; b) um para cada agrupamento de 30 crianças de quatro a seis anos de idade e c) um para cada grupo de crianças com necessidades educacionais especiais.

⁴⁶ Refere-se a concepção de homem, da sociedade, da história, da educação e da realidade, que e articulam na visão de mundo (GAMBOA, 2008, P.54)

O parágrafo 4º deste mesmo artigo destacou que o agente educativo não substituiu o professor, cuidando para que as escolas não utilizem deste expediente para diminuir despesas com pagamento de pessoal, como ocorria em algumas escolas de educação infantil; que concebia que sua tarefa reduzia-se à ação de cuidar.

Para atender o que determinava a Resolução CME 002/2001 o Executivo municipal enviou à câmara projeto de lei que alterou a Lei nº026, de 31 de outubro de 2002 que criou a figura do auxiliar de educação no seu quadro de funcionários. Nesse projeto havia dois dispositivos que conflitavam com a Resolução do CME: a) empregava o termo auxiliar de educação ao invés de agente educativo, e b) atribuía-lhe a função de substituir o professor em suas faltas ao invés de auxiliá-lo. Percebidos esses conflitos, no dia dezoito de agosto de 2004, em sessão plenária o conselho propõe: a) alterar a resolução mudando o termo *agente educativo* para *auxiliar de educação*, e b) mobilizou-se para mudar na lei a função, atribuída ao auxiliar de educação, de “substituir” o professor pela de “auxiliá-lo”. Nesse sentido a ação do conselho logrou êxito conseguiu que as alterações fossem realizadas, inclusive, por meio de nova lei a de nº 094, de 27 de outubro de 2004, que substituiu o termo “substituir” para “auxiliá-lo”.

A ampliação da quantidade de crianças a serem atendidas nos Centros Municipais de Educação Infantil - CEMEIs e a qualidade da educação ofertada nesses centros foram preocupações contempladas no Plano Municipal de Educação de Anápolis aprovado através da Lei 3.218/2006. O PME⁴⁷ de Anápolis, concebeu os CMEIs, como um local onde integre o cuidar e o educar, local de aprendizado e de respeito à faixa etária em que se encontram. *“O bom Centro Municipal de Educação Infantil é aquele que oferece oportunidades para a criança construir conhecimentos em um ambiente onde sinta prazer. Ser feliz desde o nascimento é um direito” (Anápolis/PME, 2006, p. 21)*

Embora esses dados demonstrem a preocupação com a qualidade no atendimento da educação infantil, concomitantemente lutavam pelo aumento da oferta de vagas para atender à demanda manifestada. O PME de Anápolis indica a necessidade de construir nove centros de educação infantil, no setor central e em bairros periféricos, e a ampliação do atendimento em mais quatro CEMEIs já existentes.

⁴⁷ No município de Anápolis, a minuta do Plano Municipal de Educação foi elaborada, em 2003, sob a coordenação do CMEA e da SMECT, com a participação de vários segmentos da sociedade organizada. A partir do ano de 2006 por injunção do governo federal, novamente a questão do PME foi retomada pelo Conselho que articulou com a Secretaria de Educação e devido ao tempo para sua aprovação enviou-o à Câmara Municipal sem alterações significativas, tornando lei nesse mesmo ano.

O processo de municipalização foi propulsor tanto da ampliação do atendimento à educação infantil⁴⁸, quanto a melhoria de sua qualidade na análise dos conselheiros entrevistados, sintetizado na fala de um conselheiro:

O conselho ao normatizar a Educação Infantil e ao assumir a responsabilidade pela autorização de funcionamento, fez com que a secretaria se estruturasse para orientar as escolas, quanto ao número de alunos por sala, à formação de professores, aos padrões mínimos de qualidade... então, na medida em que o conselho definia essas coisas e se o município não seguisse eles não teriam as autorizações, isso garantiu uma educação infantil de melhor qualidade. (C 1° - 4)

As entrevistas mostram otimismo em relação à ampliação ao atendimento à educação infantil, o que pode ser confirmado pelos dados do quadro III da página 103, onde observa-se que o número de alunos da educação infantil em 2004 eram de 729 atendidos passou para 2.126, em 2009, um crescimento de 291,6 % em cinco anos. Mesmo assim, dados do Plano Municipal de Educação revelam que embora tenha tido avanços não é momento para desmobilização em prol da ampliação do atendimento, pois em relação ao número total de crianças de zero a quatro anos residentes em Anápolis apresentou os seguintes dados: 2001 – (26.839); 2002 – (27.274); 2003 – (27.709); 2004 – (28.621); 2005 – (29.127). (ANÁPOLIS/PME, 2006, p. 23)

Os dados esboçados indicam a participação dos conselheiros, na definição da política municipal, no que se refere à ampliação e a melhoria da qualidade, nesse sentido, como estratégia, revisou a normatização que tratava da educação infantil. Como parte do processo, em junho de 2007 aprovou nova resolução de normatização da educação infantil, a de nº 015/2007, e revogou a de nº 002/2001.

As alterações, realizadas pela Resolução 015/2007 comparadas à 002/2001, ocorreram com o objetivo de adequá-la à legislação federal em termos de faixa etária a ser atendida, e redefiniu alguns termos em questões conceituais já que na resolução anterior havia termos como proposta pedagógica e projeto político pedagógico utilizados para um mesmo fim e o termo agente educativo para referir-se ao auxiliar de educação.

Outra alteração, como estratégia para melhoria da educação, foi a redefinição dos parâmetros de organização e funcionamento de agrupamentos de crianças/professor/auxiliar da educação. Essa iniciativa elevou o número de auxiliar de

⁴⁸ Cf. Quadro III p. 99.

educação por grupos de crianças o que possibilitava aos centros de educação infantil condições de atendimento mais individualizado.

Art 15 da Resolução 015/2007.

(...)

I – crianças de zero a dois anos – grupos de no mínimo cinco e no máximo dez crianças para um professor e um auxiliar de educação.

II – crianças de dois a três anos – grupos de no mínimo oito e no máximo quinze crianças para um professor e um auxiliar de educação.

III – crianças de quatro a cinco anos – grupos de no mínimo quinze e no máximo vinte e cinco crianças para um professor e um auxiliar de educação.

O processo de revisão da resolução 002/2001 revelou-se conflituoso, pelo fato da secretaria de educação ter interposto vários recursos até chegar-se a um consenso como observado em atas:

- em reunião extraordinária do dia quatorze de dezembro de 2006 *foi realizado a análise e revisão da resolução 02/2001 e após, enviado à secretaria de educação para homologação.*

- a secretaria de educação apresentou recurso contra a resolução do CMEA e no dia vinte e oito de fevereiro de 2007, conforme registro em atas, retoma os estudos da resolução cujo critério concentra-se na análise das sugestões da secretaria de educação;

- *no dia sete de março de 2007, conclui os estudos e aprova por unanimidade a redação final, reenviando para homologação;*

- *no dia vinte e cinco de abril de 2007, foi lido em plenária, novo recurso interposto pela secretaria com sugestões de alteração dos artigos 15, 33, 36 e 39. Após análise do recurso o conselho acatou parcialmente as sugestões;*

- alguns impasses permanecem e no dia trinta do mês de abril, o conselho convidou o secretário de educação para participar na próxima plenária a fim de prestar maiores esclarecimentos;

- *no dia seis de junho de 2007 o secretário de educação compareceu ao conselho e argumentou que a folha de pagamento da SEMECT não suporta acolher mais uma profissional (auxiliar de educação) para cada unidade de ensino que tiver crianças portadoras de necessidades especiais e pede a exclusão do parágrafo 4º do artigo 15. Os conselheiros realizaram questionamentos e chegou-se ao consenso de atender a*

solicitação, mas assegurou, no mesmo parágrafo, que ao invés de um auxiliar de educação a mais por turma com alunos com necessidades educativas especiais, optaram por um professor de métodos e recursos por Centro Municipal de Educação Infantil⁴⁹- CEMEI, que possuísse alunos portadores de necessidades especiais.

A homologação desta resolução, após os ajustes propostos pela secretaria de educação, representou uma conquista da sociedade civil, contudo, o mesmo homologou a resolução sob o nº. 015/2007 e, novamente,

(...) apresentou para discussão a questão da reestruturação do quadro funcional da Educação Infantil e do cumprimento do horário por parte dos profissionais de educação... A conclusão (o conselho) aprovou em caráter solidário, a proposta da SEMECT de passar para meio período o funcionamento do jardim I e II⁵⁰, em toda a rede municipal de ensino, a partir do próximo ano letivo. (CMEA/ATA do dia 14/11/2007).

Essa solicitação teve como justificativa proporcionar condições de maior governabilidade, por isso apresentou breve relato sobre os gastos da educação, e em seguida questionou os artigos 25, inciso 3 e artigo 15, inciso 1º da resolução CME nº 015/2007 e discutiu com os conselheiros a proposta de reduzir o número de auxiliar de educação e a metragem por alunos em sala de aula.

Essa atitude do secretário de educação, que após vários embates com o Conselho Municipal de Educação de Anápolis, homologou a resolução e, na sequência, solicitar revisão na forma de sua efetivação, evidência que não só a sociedade civil cria estratégias para gradualmente ocupar posições, também a sociedade política participa dessa guerra e de forma mais articulada cria estratégias para que seus interesses sobressaiam aos da sociedade civil.

Os conselheiros ponderaram as implicações dessa decisão, os prejuízos dela decorrentes, inclusive com a possibilidade de superlotação e perda de qualidade no atendimento, mas, por outro lado, a falta da construção de consenso impedia sua

⁴⁹ Centro Municipal de Educação Infantil é a denominação dada à instituição de educação infantil que mantenham, simultaneamente com a escola de educação infantil, o atendimento a criança de zero a três anos em creche, e de quatro a cinco anos em pré-escola no âmbito das necessidades especiais. Nesse Centro trabalha um professor com métodos e recursos que complementam o trabalho escolar.

⁵⁰ Denominação dada pela resolução CME 015/2007, artigo 15º, parágrafo 3º - Grupos de idade – berçário crianças até 1 ano; maternal I crianças de 2 anos; Maternal II crianças de 3 anos; jardim I crianças de 4 anos e jardim II crianças de 5 anos.

homologação e posterior execução, pela secretaria municipal de educação, que alegava falta de recursos financeiros.

...tais sacrifícios e tal compromisso não podem envolver o essencial, dado que, se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, não pode deixar de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica (GRAMSCI, 2007, p. 48).

A constante presença do secretário de educação configurou uma *guerra de assédio, tensa, difícil, em que se exigem qualidades excepcionais de paciência e espírito inventivo* (GRAMSCI, 2007, p. 255) Assim, assediado, o conselho considerou as ponderações do poder Executivo e aprovou por unanimidade uma sugestão (...), *que orienta a SEMECT a redistribuir os auxiliares de educação nas creches de acordo com o número de alunos, devido ao déficit de profissionais em caráter experimental. O Conselho, ainda propôs fazer uma avaliação da experiência da SEMECT, no mês de junho desse ano. (CMEA/ATA do dia 20/02/2008).*

Essa ação evidenciou a cisão entre a concepção do cuidado e da educação, pois ao ofertar o jardim I e II, crianças de 4 e 5 anos, portanto, educação infantil, em apenas um período (matutino ou vespertino) impulsionava processos para desenvolver as habilidades, conhecimento e a iniciação na alfabetização. Essa concessão realizada pelo conselho demonstra: a) desvio de uma concepção de educação infantil; b) as ambiguidades do conselho, ser órgão do sistema e ser uma conquista da sociedade civil, c) dificuldades para os pais e mães trabalhadores que necessitavam de um ambiente em período integral por necessidades financeiras para a educação dos filhos

O conselho seguiu as estratégias traçadas, nos dias 21 e 28 de maio quando discutiram em plenária vários critérios para avaliação da educação infantil e apresentou roteiro de questionário e entrevista e foram aos locais das escolas para avaliar as condições de oferta da educação infantil e avaliar o impacto da redução do número de auxiliares de educação aprovado a título e experiência. Os dados desse estudo levaram o conselho a repensar

o número de alunos matriculados nas creches e recapitularam o que foi deliberado em fevereiro sobre a forma como deveriam ser distribuídos os auxiliares de educação. O conselho pleno deliberou chamar a coordenadora das creches para discutir novamente o assunto, na próxima sessão plenária, ademais, foi sugerido solicitar da SEMECT um levantamento das creches que foram visitadas com a informação do número de crianças

matriculadas e como estão distribuídas. (CMEA/ATA do dia 11/06/2008).

A estratégia de se manterem vigilantes e realizar a avaliação da experiência nos locais, nas escolas, revelaram como a sociedade civil pode lutar por direitos.

A análise das respostas às entrevistas pelos conselheiros evidenciou que após iniciado o processo de municipalização, houve ampliação na oferta de vagas públicas nessa etapa de ensino, e também elevou a qualidade, dentre as principais ações desenvolvidas pelo conselho que contribuíram para isso destacam: a) estudo por parte dos conselheiros para compreender suas atribuições; b) participação no processo de municipalização da educação com a responsabilização do município pela oferta dessa fase do ensino; d) normatização e adequação das instituições que ofereciam essa fase do ensino; e) exigência de formação dos profissionais; f) reivindicação de ampliação da oferta e criação de novos centros de educação infantil; g) criação de estratégias de controle da qualidade da oferta apoiado nas normas.

A sociedade aos poucos gesta a consciência de que a educação reduz a diferença social causada pelas formas de apropriação dos bens materiais e se mobilizam nesse sentido. Os estudos realizados por Pedro Jacobi (1989) identificam os movimentos sociais que surgiram no país, na década de 70, e, entre eles destaca o movimento pelas creches, iniciado em São Paulo. Gonh por sua vez, percebe o processo de deterioração progressiva da educação pública brasileira, na década de 80, ao mesmo tempo em que setores da sociedade civil se organizaram e demandaram verbas públicas para a educação, dentre as cinco demandas por educação escolar citada por ela está, educação infantil em creches e em pré-escolas.

. Os dados captados em entrevista aos ex-conselheiros revelam que também, possuíam essa concepção de educação infantil como ação compensatória; e forma de diminuir as diferenças sociais e garantir o sucesso escolar futuro.

(...) as crianças que possuíam maior acesso aos bens materiais e culturais ingressavam nas escolas particulares e eram alfabetizados com cinco ou seis anos de idade, enquanto, por outro lado as crianças mais pobres que tinham menos acesso aos bens culturais e seu ingresso na escola também retardado pelo fato de não ser considerado obrigatório. (C1° 4)

Os conselheiros procuravam formar-se intelectualmente, fortaleceram suas convicções, apropriaram-se de fundamentos teóricos para que em seus debates, conseguissem argumentar com bases legais e pedagógicas, e assim, cada um na sua

esfera, cumprir, portanto, sua própria função de hegemonia cultural. (MANACORDA, 2008, p. 165), a partir disto percebe-se o valor atribuído às comissões e grupos de estudos.

o próprio conselheiro pode sugerir estudos das legislações como já ocorreu aqui e é um ganho muito grande porque nos formamos comissões e dividimos os temas de estudos e depois nas próximas plenárias isso é trazido à atenção de todos os conselheiros socializam o conhecimento (C2° 9)

o conselheiro precisa ter muita curiosidade, vontade de estudar, ter que ter coragem de pesquisar tem que ter vontade de aprender, (...) o conselheiro se forma estudando a legislação educacional sempre buscando atualizar-se para saber posicionar e defender os interesses, do segmento que representa, que estão em jogo, e para isso precisa de muita segurança para argumentar (C1° 1)

A criação do CMEA e do sistema municipal de ensino próprio, possibilitou ao município criar normas próprias para o atendimento à primeira etapa da educação básica e os estudos e as discussões para elaboração da resolução 02/2001 evidenciou demanda por vagas públicas nessa etapa da educação. Um fato que foi *bastante discutido, entre os conselheiros, foi a necessidade da criação de unidades de educação infantil, por setor, tendo por referência o contingente populacional da região.* (C1° 2)

Essa preocupação volta à tona durante o processo de construção do Plano Municipal de Educação quando identificou-se nove setores que demandavam por construção de centros de educação infantil e, outros quatro que já atendiam, mas necessitavam de ampliação, além de evidenciar o crescimento populacional nessa faixa etária. Em 2001, segundo consta no PME, o município possuía 26.839 crianças entre 0 (zero) a 04 (quatro) anos e, em 2005, possuía 29.127 crianças nessa mesma faixa etária. (ANÁPOLIS/PME, 2006, p.23)

No item 2.1.2 do Plano Municipal de Educação estabeleceu como meta *assegurar a oferta da Educação Infantil em três anos, para 30% das crianças de 0 a 03 anos de idade e 60% das crianças de 4 a 5 anos e até o final da década, para 90% de todas as crianças, aumentando o número de creches salas de aula e professores.*

Dados coletados junto à representação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em Anápolis, indicaram que, no ano de 2005 havia, no município, 29.127 crianças na faixa etária de zero a quatro, quantitativo muito superior às 5.088 matrículas, somando todas realizadas em creche e pré-escola em instituições públicas, filantrópicas e privadas, em 2009.

A subcomissão do Plano Municipal de Educação responsável pela educação infantil, conseguiu junto ao IBGE, realizar uma estimativa do quantitativo de crianças na faixa etária de zero a quatro anos e de seis a quatorze, por isso deixou registrado no PME (p.23) sugestão de elaboração de um mini censo em Anápolis para coletar dados reais quanto ao número de habitantes na idade de 0 a 6 anos. Ação complementar foi realizada pelo CMEA ao criar uma comissão para discutir a educação infantil e dentro dessa comissão, uma subcomissão para realizar estudos sobre sua oferta pela iniciativa privada. Estes estudos revelaram que o atendimento à educação infantil estava sendo realizado em algumas creches e pré-escolas particulares, sem amparo legal de funcionamento.

*O conselho atuou de forma decisiva, sejam através normas, das resoluções emanadas do Conselho e na elaboração do PME para a ampliação e fortalecimento da Educação infantil no município.
(C1° 1)*

Estas falas foram selecionadas para demonstrar o que contribuiu para a ampliação do atendimento da Educação Infantil, que na visão de conselheiros são três os fatos: o processo de municipalização que induziu o município a assumir suas responsabilidades conforme definido no inciso V artigo 11 da LDB 9394/96; a ampliação do Ensino Fundamental para 09 anos e as ações do próprio do conselho no sentido de normatizar o sistema de ensino.

As ações não se restringiram apenas à questão normativa, “o conselho atuou por meio da elaboração de normas, de resoluções, na participação da elaboração do PME”. (C1° 1), mas, também houve por meio de visitas nas escolas tentativas de intervenção direta, intermediando, junto aos CEMEIs, vagas para os filhos de pais que procuravam o Conselho. Posteriormente, o conselheiro desabafa: “foi uma atitude emotiva [doar um berço] e pensar que com uma ação episódica pudéssemos modificar as políticas, mas foi um alerta que chamou a atenção e mobilizou a SEMECT para o fato”. (C 2° 6)

Dentre algumas ações de caráter normativo que definiram padrões mínimos de qualidade para a implantação e funcionamento dos estabelecimentos de educação infantil destacam-se:

- a) a definição de critérios para verificação prévia das instituições de ensino no âmbito do sistema municipal (instrução normativa CME n° 001/2001);
- b) a resolução 002/2001, revogada posteriormente pela 015/2006, que fixou as normas para educação infantil no sistema municipal de ensino;

- c) resolução n° 015/2002 que fixou normas para reconhecimento e renovação do reconhecimento da educação infantil como etapa inicial da educação básica, e,
- d) o plano municipal de educação.

Essas normas, resultantes dos conflitos e dissensos definem as regras do jogo e constituem-se em objeto de controle do órgão executivo da educação sobre instituições de ensino; pois estabelece os critérios para fiscalizar, orientar e acompanhar sistematicamente as ações da escola e do sistema. Cabe ao poder público esse controle, mas, também à comunidade por meio do conselho de onde emanam as normas.

[...] percebi que a comunidade esperava que o conselho tivesse um controle sobre as escolas particulares, fomos procurados por pais (CMEA/ATA do dia 07/05/2003), e lembro-me que também os vereadores queriam saber se determinadas instituições tinham autorização de funcionamento (C1° 3)(CMEA/ATA do dia 28/02/2002)

A formação dos professores para atuar nessa fase de ensino bem como os profissionais de suporte pedagógico e auxiliares de educação foi outro dado que na ótica dos conselheiros contribuiu para que a educação infantil do município avançasse em termos de melhoria da qualidade;

o avanço pode ser percebido a partir do momento em que investiu em qualificação dos professores da educação infantil deixou de ser apenas para cuidar e passou a ser para educar também com profissionais capacitados graduados em pedagogia, (...)essa questão foi bastante discutida pelo conselho⁵¹ (C2° 6)

A atuação do conselho no sentido de garantir que os profissionais da educação infantil fossem admitidos com a formação mínima para atuar nessa fase do ensino fez com que a Secretaria de Educação definisse, a partir do ano de 2001, por meio do documento intitulado diretrizes para a educação municipal, o perfil do professor alfabetizador, sendo gradativamente estendido aos profissionais da educação infantil.

O conselho, como já foi relatado anteriormente, seguiu como estratégia as seguintes ações: a) estabeleceu os critérios e as condições para funcionamento da educação infantil, por meio de normatizações; b) exigiu do município assumir essa etapa do ensino, atendendo ao estabelecido na LDB 9394/96; c) fiscalizou os recursos destinados à educação municipal com o objetivo de assegurar que o mínimo

⁵¹ *Afirmativa do conselheiro confere com as atas conforme observado na ata do dia 20/08/2003 foi realizado a leitura e estudo das decisões do CNE sobre a formação de professores, em especial para Educação Infantil e Séries Iniciais do Ensino Fundamental.*

constitucional fosse destinado corretamente; d) fiscalizou os centros de educação infantil, d) definiu como condição para os centros de educação infantil funcionarem ao parâmetros de qualidade.

Esses parâmetros de qualidade podem ser observados na resolução 015/2007, que revogou a 02/2001, onde estabeleceu que o centro de educação infantil deve adotar: a) uma concepção da educação infantil que integre ações de cuidar e educar; b) um projeto político elaborado coletivamente, com conteúdos da programação curriculares definidos e adequados à faixa etária; c) avaliação continuada, sistemática e descritiva do desenvolvimento da criança; d) parâmetros para a organização e funcionamento de agrupamentos de crianças, tendo em vista o quantitativo de crianças/professor/auxiliar de educação; e) formação e qualificação dos profissionais de educação que atuaram nessa etapa do ensino, e f) instalações físicas, espaços e equipamentos suficientes e adequados.

Assim, o conselho, por meio de lutas, conquistou direitos para uma parcela da sociedade Anapolina, mas, quando uma necessidade foi atendida novas necessidades são apresentadas. Entre elas: que estratégias adotar para que seja universalizada essa etapa do ensino? Como atender as crianças da pré-escola em período de tempo integral e ao mesmo tempo integrar o cuidar e o educar? Como superar a distinção na formação e remuneração do auxiliar de educação e do professor, já que o auxiliar em alguns casos lida mais diretamente com a criança? Como resolver os problemas de espaço e estrutura física?

4.3. A ampliação do tempo de duração do ensino fundamental de oito para nove anos

Esta seção tem como objetivo identificar por meio de análise das atas e de depoimentos coletados por meio de entrevistas, de alguns conselheiros, como ocorreram as ações do CMEA que influenciaram a ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos.

As questões aplicadas aos dez ex-conselheiros foram: a) Como a sua participação influenciou as decisões tomadas no conselho e quais dessas foram relevantes para a educação municipal? b) O que você considera ter sido um avanço, na educação básica no município, em relação à ampliação do ensino fundamental para nove anos?

O contexto em que ocorreu a ampliação foi um momento marcado pela insatisfação de professores e funcionários administrativos da Secretaria de Educação. Naquele período, havia uma diferenciação na data de pagamento entre os professores que compunha a folha do FUNDEF e os demais professores e funcionários, onde os últimos recebiam com atraso, fato que mobilizou o conselho a negociar com a secretaria de educação e *apontou alguns transtornos causados pelo pagamento em datas diferenciadas e solicitou que o pagamento seja feito no mesmo dia para todos.* (CMEA/ATA do dia 02/10/2002)

A ampliação do ensino fundamental para nove foi induzida pelo Fundef⁵² ao apresentar-se como alternativa para incorporar os professores, em regência nas salas de alfabetização na mesma folha de pagamento dos professores do ensino fundamental, pois, possibilitava realizar o aporte de novos recursos para a educação. Os conselheiros vislumbraram a possibilidade de resolver o problema de atraso no pagamento, mas por outro lado, procuraram criar estratégias que não restringissem apenas ao recebimento de novos recursos financeiros, mas resultasse na melhoria da qualidade do ensino.

Os documentos produzidos pelo conselho no período em análise evidenciam a preocupação com a qualidade do ensino, entre eles destacam-se: a) resolução 016/2007 que fixa normas para o ensino fundamental (que revogou as resoluções 008/2002 e 045/2006); b) Resolução 004/2002 estabelece diretrizes para o exercício da docência; c) Resolução 001/2001 dispõe sobre os critérios para verificação prévia das instituições de ensino jurisdicionadas ao sistema municipal; d) Resolução 053/2006 dispõe sobre a criação e organização dos conselhos escolares, e a Lei 3.218/2006 Plano Municipal de Educação.

Entre os anos de 2000 a 2004 o município recebia verbas advindas dos programas do FNDE tais como: Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), Programa de Transporte Escolar (PTE), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Alimentação à Creches, (PNAC), Programa Nacional de Saúde do Escolar (PNSE), formação continuada de profissionais de apoio (PTA), Programa de Educação de Jovens e Adultos (PEJA), além de recursos do Fundef, Quota Salário Educação, (QSE), e Programa de Educação Inclusiva, (ANÁPOLIS/PME, 2006, p. 91), apesar disto, passava por problemas de todas as ordens:

⁵² A ampliação do ensino fundamental para nove anos, em Anápolis, teve a mesma motivação do processo de municipalização desencadeado na região nordeste nos anos de 1970, quando da implementação do Projeto PROMUNICÍPIO – fruto de acordo internacional do Brasil com o Banco Mundial (1974) –, os municípios (pobres e muito pobres) da região, que aderissem receberiam repasse de recursos do projeto. Arelaro (2005, p. 1043)

transporte, merenda, falta de escolas e salas e (...) *chegavam denúncias de que alunos da zona rural estão sem transporte e perdendo aulas*(CMEA/ATA do dia 11 de junho de 2003), e também,

a coordenação da Merenda escolar... relacionou uma série de entraves e dificuldades... aumento do número de alunos em virtude da municipalização do ensino fundamental... quanto ao gás afirmou que a prefeitura sempre forneceu, que devido aos problemas de empenho e outras burocracias os fornecedores suspenderam a entrega e que foi sugerido que os gestores das unidades escolares usassem da credibilidade que possuem junto a comunidade, e a título de empréstimo, providenciassem o gás até que a situação se resolvesse. (CMEA/ATA do dia 29 de outubro de 2003).

Esse último fator, evidenciado no relato da fala do secretário de educação, por parte dos conselheiros, em sessão plenária do dia dezessete de abril do ano de dois mil e dois, onde ele assumiu a necessidade de construir *quarenta e duas salas e seis escolas*, induziu a secretaria de educação a criar turnos intermediários, superlotar salas de aula, locar salas em igrejas, associações de moradores, *salas de aula funcionando fora das escolas, a falta de material, somado a tudo isso tinha ainda como complicador a falta de professores* (CMEA/ATA do dia 27/06/2002). Houve vários questionamentos, *se seria oportuno, e se é de alçada do CMEA posicionar-se acerca dos baixos salários como causa de desmotivação dos professores em ingressar na rede municipal de educação. (CMEA/ATA do dia 28/05/2003) e para o conselho sugerir providências emergenciais para solucionar o problema da falta de professores na rede (CMEA/ATA do dia 17/04/2002)*

O conselho de educação buscou solução para os problemas e ao analisar a situação identificou a má gestão dos recursos em relação à sua correta destinação, um exemplo disto foi a existência de um “cursinho” municipal, preparatório para o vestibular cujos professores eram mantidos com recursos da educação contrariando o que determinava a LDB no inciso V do Artigo 11⁵³.

⁵³ Art. 11. Os municípios incumbir-se-ão de:
[...]

V. oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida à atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Em sessão plenária foi relatada audiência realizada com o secretário municipal de educação em que ele prestou esclarecimento sobre a forma como os recursos da educação estavam sendo gastos conforme registro “(...) *o que está faltando foi provavelmente locado em rubricas erradas, o que vai ser acertado agora. Afirmou que vai gerenciar a verba agora; propôs a criação de um fundo para garantir o repasse, falou, ainda que o Unifuturo vai ser fechado.*”. (CMEA/ATA do dia 06-11-2002).

O período de janeiro de 2001 a agosto de 2003 foi marcado por um governo conturbado e marcado pela instabilidade a exemplo da área da educação que *durante esse período teve oito secretários de educação sendo que um foi indicado duas vezes para a pasta.* (POLONIAL, 2007, p 161)

A secretaria municipal de educação percebeu a possibilidade de ampliação dos recursos recebidos, que poderia ser geridos diretamente por ela e enviou em 02/11/2003 ofício n° 1475/2003/GAB SEMECT solicitando ao conselho regulamentar em caráter de urgência a ampliação do ensino fundamental para nove anos, a vigorar a partir do ano seguinte. Essa solicitação foi vista como a possibilidade de atender à demanda social por mais escolarização, mas conflitava com a falta de infra-estrutura que era uma reivindicação da sociedade e obstáculo à ampliação de vagas.

...ausência de escolas na região dos bairros Itamaraty, Anexo Itamaraty e circunvizinhanças, o que demandaria a construção de uma escola na área. (CMEA/ATA do dia 11/12/2002)

...apresentou o convite para o lançamento da Pedra Fundamental da Unidade Escolar no Bairro Itamaraty. (CMEA/ATA do dia 21/03/2007)

...representantes dos bairros Polocentro e São João solicita escolas para a região. (CMEA/ATA do dia 12/02/2003)

Percebe-se na sequência um longo processo na busca de um consenso que atendesse ao interesse por mais recursos do poder executivo, de um lado, e o interesse, dos segmentos representados no conselho, por mais escolarização, com qualidade, de outro. Após ponderações sobre a solicitação da secretaria de educação, o conselho por unanimidade deliberou e enviou ofício resposta a fim de assegurar a ampliação, mas que tivesse como foco a melhoria da qualidade:

(...) enviou ofício n° 054/2003/CME no qual solicita fundamentação pedagógica para pedido de ampliação do ensino fundamental para nove anos; a preocupação ocorre pelo fato da secretaria solicitar regulamentação somente para o ciclo de alfabetização e a questão é mais ampla, vai além da inclusão dos professores

alfabetizadores no FUNDEF. Só esse aspecto não é suficiente. (CMEA/ATA do dia 19/11/2003)

Além dos constantes contatos informais da secretaria para alterar o tempo de duração do ensino fundamental, optaram por realizar contatos formais e adotaram como estratégia protocolar processos e envio de ofícios documentando a trajetória. Em resposta ao ofício n° 054/CMEA a secretaria enviou, no dia 21/01/2004 ofício n° 054/2004/SEMECT, em que encaminha ao CME a fundamentação pedagógica referente a ampliação para nove anos de duração o ensino fundamental.

As ações dos conselheiros revelaram preocupação quanto a sua formação, preparando-se, com fundamentos teóricos e, assim, nos embates tivessem condições de argumentar com propriedade de forma a modificar a realidade. A formação de comissões de estudo foi uma das estratégias para realizar a contra hegemonia, que de acordo com a ata do dia 18 de fevereiro de 2004 relata estudo do parecer CNE/CEB 020/1998 que dispõe sobre ampliação do ensino fundamental para nove anos.

a verdadeira revolução passa pela 'reforma intelectual e moral' das massas 'amorfas' e que o movimento operário nunca chegará a afirmar-se como verdadeiro sujeito de sua história se não elaborar e vivenciar uma própria, autônoma e superior concepção ético-política de mundo. (SEMERARO, 1999, p. 168)

Os estudos desenvolveram o senso crítico e formou uma *consciência coletiva coerente e capaz de ultrapassar as reivindicações parciais e os limites de uma ética parcial*. (SEMERARO, 1999, p. 168) Assim, a proposta pedagógica enviada pela secretaria de educação como justificativa para a ampliação do ensino fundamental foi considerada insatisfatória pelo fato de não definir uma proposta coesa para essa etapa do ensino, reduzia ao ciclo de alfabetização (6 e 7 anos). No dia 30 de junho de /2004 na pauta de discussão estava a resolução do ensino fundamental de nove anos, e os conselheiros insistiram na fundamentação pedagógica para um ensino de qualidade⁵⁴.

⁵⁴ A qualidade na ótica dos conselheiros pode ser sintetizada na fala de um dos conselheiros entrevistados: *A Lei (n° 2.699) quando definiu que o conselho seria o responsável pela normatização e autorização de funcionamento, fez com que a secretaria se estruturasse para orientar essas escolas, quanto; a sua prática pedagógica, por meio de um projeto político pedagógico definidor do processo de ensino/aprendizagem e avaliação, número máximo de alunos por sala, gestão escolar democrática, formação de professores, estrutura física e condições de acesso e permanência dos alunos na escola, então na medida em que o conselho definia essas coisas e se o município não as seguisse não teriam as autorizações para funcionar isso garantiu uma melhoria na qualidade da educação. (C 1° 4)*

No dia 17/11/2004, foi realizada a leitura e análise final da resolução n° 001/2004⁵⁵, com ênfase nos artigos 1°, 2°, 3° e 4°. Nas discussões retornou a preocupação de um conselheiro em relação a definição do corte etário para matrícula, como seis anos completos ou a completar até o dia 31 de março. Defendeu sua posição argumentando que a atenção poderia recair sobre o ensino fundamental e não dar a mesma atenção à educação infantil desencadeando um processo de exclusão e que se não definissem o corte etário mais crianças seriam matriculadas no ensino fundamental. Após exaustivos argumentos fixou a data limite de idade para matrícula; trinta e um de março, de acordo com as discussões já feitas. Aprovado em plenária a resolução 01/2004, foi enviada e homologada com efeito retroativo ao ano de 2004.

Para execução do novo formato do ensino fundamental a secretaria municipal de educação enviou ofício n° 1352/2004/gestão de ensino/SEMECT apresentando as diretrizes para o primeiro e segundo ano do ensino fundamental e a proposta pedagógica para os primeiros anos.

...solicita referendo para diretrizes para 1ª e 2ª séries do Ensino Fundamental de nove anos da rede pública municipal; foi analisada pelo conselho; considerada bem estruturada, bem embasada, dentro do que é pertinente à legislação. (...) a plenária delibera que as diretrizes serão referendadas. (CMEA/ATA do dia 10/12/2004).

Ao desempenhar suas funções, o conselheiro, atua como gestor normativo e nesse sentido, participa da elaboração de normas e leis para o ensino no município, acompanha sua execução e avalia os resultados. Esse movimento não ocorre de forma linear, houve um percurso de reflexão, fundamentação, conflitos e transformação. A cada necessidade atendida surge nova necessidade e exige redobrar esforços no sentido de manter as conquistas e torná-las consagradas ao tempo em que lutam para conquistar novos direitos.

O desejo e a crença na capacidade de transformação aliado ao espírito de escuta à comunidade possibilitou ao conselho colher várias falas e conhecer a realidade das unidades escolares e decidir por estratégias de melhoria da qualidade da estrutura física, funcional e didático pedagógico.

⁵⁵ Ampliação do ensino fundamental para nove anos:

- a) Município: Resolução CME n° 001 de 17 de novembro de 2004
- b) Estado de Goiás: Resolução CEE n° 258 de 11 de novembro de 2005
- c) União: Lei 11.274 de 06 de fevereiro de 2006.

A escola de tempo integral foi uma aspiração dos conselheiros, que representava as vozes dos diferentes segmentos sociais e expressaram essas reivindicações na lei nº 2.822 e também na lei 3.218 que instituiu o PME. O município amparado pela legislação criou duas escolas de tempo integral a título de experiência, mas contrariando o PME que definiu que a implantação desse novo modelo de escola deveria ocorrer *mudanças significativas em relação a: expansão da rede física, atendimento diferenciado de alimentação, disponibilidade de professores com formação específica, entre outros (ANÁPOLIS/PME, 2006, p. 29)*

O objetivo de implantar escolas de tempo integral na legislação municipal era uma forma de orientar os alunos na melhor forma de cumprir com os deveres escolares, prática de esportes, desenvolvimento de atividades artísticas e alimentação adequada com o objetivo de minimizar, ainda mais, o índice de repetência e evasão escolar, de modo que o acesso seja universalizado.

Ao analisar o projeto de uma das escolas de tempo integral encontrou-se algumas deficiências, pois *“o projeto da escola de tempo integral não reflete os objetivos do projeto político pedagógico” (C 2º 8)*. Na sequência solicitou os dados de desempenho das duas unidades de ensino, que já se encontravam funcionando como escola de tempo integral. Os dados apresentados pela divisão de estatística da secretaria de educação revelaram que a escola encontrava-se entre as com índices insatisfatórios em relação às demais (...) considerando a relevância do assunto (...) *propôs a suspensão através de portaria de qualquer nova implementação de escola de tempo integral até que as questões sejam resolvidas. (CMEA/ATA do dia 07/11/2007)*

A decisão de suspender a abertura de novas escolas com funcionamento em tempo integral deveu-se, inicialmente, a falta de um projeto político pedagógico consistente que traduzisse os objetivos e a intencionalidade dessa modalidade de funcionamento, corroboraram, também, para essa decisão as visitas realizadas nas escolas, por meio das quais evidenciaram que:

(...) a infra-estrutura... não apresenta condições adequadas para o atendimento em período de tempo integral... a parte física é perigosa comentou também... a parte pedagógica também deixa a desejar. Contudo observou que a equipe trabalha unida. (...) não tem a estrutura física e de pessoal para atender em período de tempo integral. Há o fato de haver professores contratados naquela escola. A segunda escola (...) tem a infra-estrutura melhor, no entanto, há necessidade de material humano e pedagógico. (CMEA/ATA dia 28/11/2007)

Os conselheiros concebiam a escola de tempo integral que representasse maior tempo com a criança, mais profissionais, maior gasto de recursos e um Projeto Político Pedagógico condizente com a situação e destacou que a escola de tempo integral deve estar voltada para o aprendizado, caso contrário perderá o seu objetivo.

O secretário municipal de educação compareceu ao CME e ao ser questionado, em sessão plenária, sobre o projeto político pedagógico da escola de tempo integral e sobre a concepção desse modelo de organização do tempo, na escola, argumentou que

(...) o projeto em si não assegura o sucesso da qualidade. O secretário municipal entende que essa concepção de escolas de tempo integral promove a integralização do ser (...) ainda informou que as crianças matriculadas em nossas escolas de tempo integral estão cadastradas no PETI. Lembrou que a 1ª dama do Município de Anápolis, conseguiu recursos que visam a apoiar a erradicação do trabalho infantil, o que vem estimular ainda mais a implantação de novas unidades de escolas de tempo integral no município. (CEMA/ATA do dia 05/12/2007)

Os objetivos assumidos pelo gestor público era o de que esse modelo de escola deveria estar a serviço das crianças em situações de risco e, portando, o Estado deveria durante o dia ter a sua guarda. Além disso, revela que os recursos financeiros para esse atendimento eram provenientes do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI.⁵⁶

Essa concepção de escola de tempo integral defendido pelo secretário de educação foi reveladora de uma concepção de escola com a função mais custodial e compensatória do que um modelo inovador, e conflitava com as orientações do documento final da Conferência Nacional de Educação – CONAE que ao definir o atendimento em jornada de tempo integral como um dos instrumentos para a democratização do acesso, da permanência e do sucesso escolar, alerta que

[...] não deve, pois, se configurar como simples ampliação/duplicação das atividades que a educação básica atual desenvolve. Há que se garantir estrutura física adequada e profissionais qualificados para o atendimento, bem como conceber um projeto político-pedagógico que lhe dê sentido e faça com que a permanência dos/das estudantes por mais tempo na escola melhore a prática educativa, com reflexos na qualidade da aprendizagem e da convivência social, elementos constitutivos da

⁵⁶ Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, programa do governo federal, cujo objetivo é o de manter as crianças em situação de risco longe da

cidadania. Assim, cabe conceber um projeto com conteúdos, metodologias e atividades dos mais diversos, adequados tanto à realidade social quanto à natureza dos conhecimentos e às necessidades e potencialidades dos/das estudantes. (CONAE, 2010, p.73)

A situação precária das unidades escolares em relação ao aspecto físico exigiu ações do conselho para rever a legislação e normas das quais participou da elaboração e baixou uma instrução normativa⁵⁷ que orientou os procedimentos e requisitos mínimos para uma instituição de ensino receber autorização de funcionamento.

As questões estruturais não se resolveram do dia para noite, mas o conselho instruiu, juntamente com o setor de inspeção escolar⁵⁸, os requisitos básicos exigidos para que uma instituição educacional obtenha a autorização para funcionamento e reafirmou o seu papel de orientação, controle e avaliação. Mesmo atribuindo à inspeção escolar a função de verificação prévia e envio ao conselho dos processos às escolas com os respectivos laudos técnicos foram percebidas situações em que um conselheiro ao analisar os dados do processo e confrontar com o laudo técnico da inspeção *concluiu que o relatório da inspeção escolar apresenta fortes indícios de omissão. Nesse ínterim... aproveitou a oportunidade para alertar os seus pares para redobram a atenção durante a análise dos trabalhos desenvolvidos por esse colegiado. (CMEA/ATA do dia 30/08/2006)*

Um outro importante passo para a gestão democrática no município, diz respeito a eleição direta para diretores escolares solicitado pela secretaria de educação via ofício nº 1558/2007/SEMECT no qual solicita regulamentação do processo de gestão democrática, através de resolução. Para atender à solicitação do ofício, foi elaborado e aprovado parecer nº 052/2007 e respectiva resolução, de nº 066/2007, onde ficou estabelecido que a escolha dos diretores das escolas pertencentes à rede pública de ensino seria realizada por meio de eleição direta. Em novembro de 2007 foram eleitos de forma direta, pela comunidade escolar, os primeiros diretores, das escolas pertencentes ao sistema municipais público, de ensino.

⁵⁷ Instrução é o ato pelo qual o Plenário ou as comissões explicam matérias contidas em lei, resolução ou parecer; (ANÁPOLIS, 2001, Regimento Interno/CMEA, Art. 35)

⁵⁸ É o serviço de orientação, controle e avaliação que articula órgãos da administração superior do Sistema Municipal de Ensino com as redes oficial e particular, visando prestar assistência técnica aos estabelecimentos de ensino e zelar pelo fiel cumprimento da legislação e normas vigentes, a fim de assegurar-lhes, dinamicidade e a unidade do trabalho educacional. (Instrução Normativa CME - 001/2001)

A criação do Sistema Municipal de Ensino e o processo de municipalização da educação exigiram um processo de aprendizado e construção, por parte do conselho, dos conselheiros e da secretaria para lidar com a nova situação. Inicialmente, houve a necessidade de criar-se (tornar instituinte) normas para todas as áreas de atuação. Nessa etapa inicial, ficou, entre os protagonistas, a sensação de que tudo estava sendo (re) criado, e na segunda fase, passou-se por um momento de atuação cartorial, principalmente, na análise de processos de abertura e fechamento de escolas, de autorização de funcionamento, de reconhecimento, e renovação de reconhecimento das unidades escolares. Superada essas fases de demandas emergentes passou-se para ações de cunho mais propositivo, fato observado na ata do dia onze de abril de 2007, onde um conselheiro pertencente à diretoria do conselho *comentou que: ...havia chegado a hora deste conselho contribuir ainda mais, no que diz respeito a prestar assessoria pedagógica à SEMECT, visando a elevar a “qualidade de ensino em nosso município”*

O conselho propôs a elaboração de um projeto para discutir a questão da qualidade do ensino no município e acharam oportuno apresentar uma proposta à secretaria de educação, sem êxito. Então, propuseram a formação de uma equipe para realizar os trabalhos em conjunto visando a “melhoria da qualidade da Educação Básica do Município de Anápolis” O conselho se articulou com instituições de ensino superior do município; UEG e Uni Evangélica para construir um projeto de pesquisa que após elaborado foi encaminhado à Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG) para ser financiado por essa fundação e foi aprovado. A coordenadora do projeto *ênfatisou que os resultados das pesquisas servirão de base para a formulação de políticas públicas educacionais de Anápolis e, elaboração de novas propostas para formação de professores. (CMEA/ATA do dia 05/09/2007).*

A ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos, na visão da maioria dos conselheiros entrevistados contribuiu para a democratização do acesso ao ensino e para a conquista de um direito social ao integrar as crianças de seis anos na educação básica, direito público subjetivo⁵⁹

Percebe-se ainda, que a concepção de educação de alguns entrevistados é de um instrumento de equalização das diferenças sociais, portanto, quanto mais cedo tiverem acesso à educação maior possibilidade terá de acessar aos bens materiais e suprir suas necessidades.

⁵⁹

O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo (...) (BRASIL 1996a, Art. 5º)

...o maior ganho foi manter a criança por maior tempo na escola é tirá-lo da rua (...) não que a escola deva ser um depósito de criança, pelo contrário, mas ela sai do círculo íntimo da família onde ela não tem condição de aprendizagem pela própria estrutura família;... quando nós falamos de educação básica municipal nós estamos falando de pessoas carentes e que precisam ser olhadas ..de ser amparadas pelo poder público essa criança passa a ter a oportunidade de ter um convívio social educativo marcante e fundamental para a vida dela principalmente na periferia. (C2°10)

...o aluno era admitido na escola pública com sete anos, já nas escolas particulares ingressava, para ser alfabetizada, com seis, então àquela criança que era mais pobre tinha menos acesso aos bens culturais e o seu acesso retardado também, porque não era obrigatório, quando a criança ingressa na escola pública com sete anos sem nunca ter ido a escola apresenta um déficit de aprendizagem em relação àquela que teve condições de frequentar uma escola particular antes dos sete anos. (C1° 4)

A preocupação do conselho em ampliar o tempo de permanência das crianças no ensino fundamental foi acompanhada da observância de garantir um número máximo de aluno em relação do professor por cada ano de ensino, o que possibilita um atendimento mais individualizado e teoricamente melhorias na aprendizagem, conforme resposta de um conselheiro. Diz o conselheiro: *“mais relevante foi a definição, nas resoluções 015 e 016/2007, do número de alunos em sala de aula que foi reduzido e isso possibilita ao professor realizar um trabalho melhor, possibilita ao professor atender o aluno de perto... (C2° 7)”*.

Em relação ao limite máximo de alunos por sala, a resolução CME 016/2007 que estabelece as normas para o ensino fundamental, estabeleceu-se que para a formação das turmas deve-se considerar as dimensões físicas da sala, as condições materiais e as necessidades pedagógicas de ensino aprendizagem na unidade escolar, tendo em vista a melhoria da qualidade do processo respeitando-se o máximo de: a) 25 para o 1° e 2° ano; b) 30 para o 3° e 4° ano; c) 35 para o 5° ano e; d) 40 a partir do sexto. Para que este dispositivo vigorasse foram realizadas audiências públicas e estabelecido uma multa de R\$ 1.000,00 por aluno excedente na turma. Esse acordo só poderia ser quebrado com aprovação prévia da secretaria da educação e, em situações que não há como contorná-la de outras formas e acarretaria na exclusão do aluno.

Diferentemente, na percepção do conselheiro (C2° 7) a ampliação do ensino fundamental não atendeu às expectativas, cita uma série de fatores que influenciaram a melhoria da qualidade da educação no município ,

a maior qualificação e o reordenamento dos professores, a maior participação da família na escola; a criação dos conselhos escolares, o conselho de classe; a eleição direta para gestores; a revisão do regimento, para melhor organização das escolas e também muitas escolas aprenderam a construir seu projeto pedagógico mas, ainda, não está cem por cento, ainda tem muitas coisas recortadas: um pedaço de um, um pedaço de outro uma colcha de retalhos; não foi feito pela comunidade (C2° 7)

A análise dos dados revelou várias formas de contribuição do conselho na ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos desde o fato de atender a uma solicitação da secretaria de educação, propor e cobrar uma proposta pedagógica bem fundamentada, reivindicar melhores condições de espaço físico e de materiais, definição da relação professor aluno em sala, a forma de gestão até a participação em comissões e grupos de trabalho mesmo que não resultassem em uma ação concreta.

A qualidade da participação aumenta quando as pessoas aprendem a manejar conflitos; clarificar sentimentos e comportamentos; tolerar divergências; respeitar opiniões; adiar gratificações. A qualidade é incrementada quando as pessoas aprendem a organizar e coordenar encontro, assembleias e mutirões; a formar comissões de trabalho; pesquisar problemas; elaborar relatórios; usar meios e técnicas de comunicação. (BORDENAVE, 1994, p.72)

O conselho constituiu-se como um espaço onde as vozes da sociedade foram ouvidas, regulamentação e as normas elaboradas, mesmo que não surtiram efeitos imediatos proporcionavam discussões e tensões com o poder público para decidir quais as reivindicações deseja a população. A partir do momento que a sociedade percebeu por meio do conselho que suas vozes seriam ouvidas, mesmo que suas reivindicações não fossem atendidas de imediato os diferentes segmentos sociais como professores, pais e mães de alunos, foram ao conselho para apresentar suas demandas.

Tenho como exemplo uma escola do município construída a partir da cobrança da comunidade local, foi construída sem muros isso causou uma polêmica na época, o conselho colocou o caso em discussão e posteriormente a escola foi murada e recebeu reformas adequadas. A contribuição do conselho nesse sentido ocorreu na discussão e na argumentação para convencer o poder executivo das necessidades da sociedade. (C1° 5)

As constantes reivindicações por parte do conselho à secretaria de educação revelaram que sua atuação não restringiu ao caráter normativo ou de assessoramento, apresentou proposições, desempenhou funções de caráter cartorial, de mobilização

social, bem como desempenhou a função fiscalizadora em relação a sua natureza pedagógica, por meio de exigências para a melhoria da qualidade da educação além da fiscalização, dos recursos que deveriam ser aplicado em educação, para que se cumprisse o percentual mínimo como veremos no próximo tópico.

4.4. O financiamento da educação: a questão da aplicação dos recursos financeiros

O Conselho Municipal de Educação de Anápolis foi criado com atribuições de ser de natureza “*consultivo, normativo e deliberativo acerca dos temas e questões inerentes à educação pública municipal*”. Não consta na Lei de sua criação a atribuição fiscalizadora da correta aplicação dos recursos destinados à educação no sistema de ensino no município. Nesses termos, com o objetivo de compreender a contribuição do conselho como órgão de controle social no que tange à correta aplicação do financiamento da educação municipal, analisamos como os conselheiros atuaram no cumprimento a legislação que versam sobre a aplicação dos recursos financeiros.

A lei de criação do conselho não faz referência direta à função fiscalizadora, ou a qualquer competência relacionada ao financiamento da educação municipal. Infere-se que ao definir as competências do conselho define como atribuições: avaliar o desempenho, incentivar o aprimoramento da qualidade *para consecução desses objetivos pressupõe* também deliberar sobre questões de natureza financeira.

Ao confrontarmos a lei de criação do conselho com outras legislações que faz referência ao seu papel percebe-se, que a sociedade espera mais do que sua atuação consultiva, normativa e deliberativa, atribui-lhe também a função de ser um órgão de controle social. Em alguns dos textos legais analisados trazem a função de fiscalizar os recursos destinados à educação.

A sociedade civil, a partir da década de 1980, reivindicou e conquistou espaços para maior participação nas políticas públicas tanto na elaboração, acompanhamento da execução quanto na sua avaliação. E, o Estado capitalista ao perceber a dimensão da força que esses órgãos estavam adquirindo redefine as formas de participação e de descentralização que a sociedade construí⁶⁰.

⁶⁰ Os estudos de Jacobi (1990, p. 132) refletem essa perspectiva, pois a participação e a descentralização política constituem os canais para “uma política municipal de caráter democrático que se propõe a aproximar a administração dos cidadãos, criando na medida do possível os meios para uma interação mais intensa na complexa dinâmica que a caracteriza”.

A Reforma do Aparelho do Estado em 1995 estabeleceu um sistema de parceria entre Estado e sociedade civil para seu financiamento e controle. (...) Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade. (BRASIL/MARE. 1995, p. 12-13).

As organizações sociais terão autonomia financeira e administrativa, respeitadas condições descritas em lei específica como, por exemplo, a forma de composição de seus conselhos de administração, prevenindo-se, deste modo, a privatização ou a feudalização dessas entidades. Elas receberão recursos orçamentários, podendo obter outros ingressos através da prestação de serviços, doações, legados, financiamentos, dentre outros. (BRASIL/MARE. 1995 p. 60).

Existe uma preocupação do legislador com as organizações não governamentais que receberão recursos públicos, com a institucionalização e a forma de composição dos conselhos a tentativa de bloquear as práticas clientelísticas e patrimonialistas presentes na cultura brasileira. Também essa preocupação fez-se presente nos órgãos e instituições que continuaram a oferecer serviços à comunidade. Desse modo, também nas legislações municipais, os legisladores viram no conselho um aliado na função de controle e de fiscalização dos assuntos de interesses da educação municipal. Isso pode-se ser identificado na Lei Orgânica do Município de Anápolis que estabeleceu:

*Art. 274. Deverá ser criado, como órgão normativo, consultivo e deliberativo, o Conselho Municipal de Educação no município composto por um terço de representantes da administração municipal e dois terços de representantes dos trabalhadores da educação, usuários das instituições oficiais de ensino e outras entidades da sociedade civil vinculadas às questões educacionais. Parágrafo Único. São atribuições do Conselho Municipal de Educação:
[...]*

IX – Fixar critérios para o emprego de recursos destinados à educação provenientes do Município, do Estado, da União ou de outra fonte, assegurando-lhes aplicação harmônica, bem como pronunciar-se sobre convênios de qualquer espécie. (Anápolis, 1990. p.62)

A Lei Orgânica do Município de Anápolis no artigo 247 define a função de controle e de fiscalização, ao estabelecer como atribuição participar da elaboração do

plano de aplicação, fixando critérios para o emprego dos recursos destinados à educação, bem como na verificação de sua aplicação para garantir que haja harmonia na correta distribuição dos mesmos.

A Lei nº 2.822 de 28 de dezembro de 2001 que “*Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino de Anápolis e estabelece as normas gerais para o seu funcionamento*” foi o marco para a institucionalização da autonomia do município em relação a definição de suas políticas educacionais e gestão dos recursos que lhe é devido e, marcadamente, definiu a função fiscalizadora do conselho como observamos:

Art. 46. [...]

Parágrafo único. O Conselho Municipal de Educação participará das discussões da proposta orçamentária e acompanhará a sua execução, zelando pelo cumprimento dos dispositivos legais.

Art. 47. O Secretário Municipal da Educação é gestor de recursos financeiros destinados à respectiva área, sendo responsável, juntamente com as autoridades competentes do município, pela sua correta aplicação.

O município ao criar a Lei 2.822 informou ao estado a sua intenção de assumir as questões educacionais que eram de sua competência, mas ainda, encontravam entraves de foro interno, principalmente, no que se refere à administração dos recursos financeiros destinados à educação, dos quais, somente tinha gerência direta sobre os recursos do FUNDEF, os outros 10% que se destinavam à educação eram geridos pela Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Administrativa e Financeira.

A autonomia financeira era um anseio tanto do secretário municipal de educação como da sociedade civil, que via na desconcentração dos recursos uma maior possibilidade de acompanhar a definição das prioridades bem como fiscalizar a correta destinação dos recursos.

Todo esse movimento em prol da autonomia financeira culmina com a aprovação da Lei Complementar nº 038, de 27 de dezembro de 2002 que “*dispõe sobre a criação do fundo municipal de manutenção e desenvolvimento do ensino e dá outras providências*”, onde manteve a função fiscalizadora do Conselho;

Art. 9º. O Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino ficará vinculado à Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia, competindo sua administração ao respectivo Secretário, auxiliado por um Diretor, sob a fiscalização do Conselho Municipal de Educação e do Conselho Municipal de

Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF e do órgão responsável pelo controle interno do Município.

A aprovação da lei municipal 038 não teve imediata aplicação, ficou arquivada aguardando providências para a sua execução que veio ocorrer em 05 de fevereiro de 2003 por meio do decreto municipal de nº 13.754 que regulamentou seu art. 3º, atribuindo competências ao Secretário Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia, em relação ao Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, incisos:

I – aprovar em conjunto com o Conselho Municipal de Educação, as diretrizes políticas e administrativas para o seu funcionamento;
II – [...]

III – submeter as contas à apreciação do órgão responsável pelo Controle Interno do Município, do Conselho Municipal de Educação...;

IV – [...]

V – aprovar o plano de aplicação de seus recursos após submetê-lo à apreciação do Conselho Municipal de Educação;

A intenção de dotar a Secretaria Municipal de Educação de autonomia financeira foi percebida pelas ações que sucederam. Em 14 de fevereiro de 2003 o prefeito prescreveu o decreto municipal de nº 13.821 definindo as competências do diretor do Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – FUMMDE. Em seu artigo 2º, inciso XI percebe-se a importância dada ao CMEA como órgão de controle da correta aplicação dos recursos: *XI – fornecer aos órgãos competentes os dados e as informações para o estudo, o controle e o acompanhamento do comportamento das receitas e das despesas do Fundo;*

A competência de fiscalizar atribuída ao Conselho não ocorreu apenas em âmbito municipal, também no estadual através da Lei de número 13.609, de 19 de abril de 2000, que; “*dispõe sobre a redistribuição da Quota Estadual do Salário-Educação entre o Estado e os municípios*” definiu que:

Art. 2º. Para habilitar-se ao recebimento das parcelas do Salário-Educação, o Município deverá comprovar, junto à Secretaria de Estado da Educação:

I – aprovação, pelo Conselho Municipal de Educação, através de parecer circunstanciado, de Plano de Aplicação e Relatório Físico Financeiro relativo ao ano anterior.

Em 20 de outubro de 2003 o Estado edita a Lei 14.564 alterando a lei anterior estabelecendo como critério para o recebimento do Salário Educação:

I - a aprovação, através de certidão do Tribunal de Contas dos Municípios, do Plano de Aplicação e Relatório do Fisco Financeiro dos recursos recebidos do Salário-Educação, relativos ao ano anterior;

II - o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal;

III - a implantação do Conselho Municipal de Acompanhamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

As leis municipais e estaduais citadas deram relevante papel ao conselho como órgão fiscalizador dos recursos públicos destinados à educação, entretanto, a passagem do instituído para o instituinte e segundo Castoriadis (2007, p. 131) demanda lutas para construir sua própria história.

As funções do CMEA no ordenamento jurídico apresentaram-se de forma conflitante e tensas. Ao observar as atribuições do conselho na lei federal (9424/96) e na estadual (13.609/2000), fica evidente seu caráter fiscalizador, mas no âmbito municipal, sua lei de criação (nº 2.699) não lhe atribui essa função, sua atuação como órgão de fiscalização fica demarcada, somente a partir da participação dos conselheiros na criação das leis municipais referentes à educação.

É sabido que todo ente federado possui órgão de controle dos seus recursos. Nesse sentido no município de Anápolis o que diferenciou as ações do Tribunal de Contas das ações do conselho foi que este último fez juízo de mérito ou valor dos serviços e compras, realizadas com o recurso do salário educação apresentado para sua aprovação, não analisaram apenas a parte técnica dos documentos apresentados.

O conselho municipal também é um órgão fiscalizador, na primeira reunião foi chamado a aprovar prestação de contas do recurso Salário Educação, para aprovar não realizamos só conferência de documentos, verificamos em que e como foi gasto esse recurso...(C1º 2)

...até a criação do Conselho não havia uma fiscalização sistemática do financiamento da educação, o papel fundamental do conselho no primeiro momento foi o de fiscalizar no sentido de orientar e nortear os recursos oriundos para este fim. (C1º 3)

Essa prática de fazerem juízo de mérito ou valor da aplicação dos recursos desencadeou no município uma mudança na cultura e passou-se da crença daquilo que está no papel para a averiguação nos locais; passou-se da prestação de contas do que foi publicado, para verificação do que, de fato, foi realizado. "Fomos *in loco* e verificamos que embora os documentos estivessem tecnicamente corretos não condiziam com a com o que foi verificado. (C1º1)".

Essa primeira postura do conselho foi decisiva para referenciá-lo como órgão fiscalizador e atuasse incessantemente na fiscalização de todos os recursos que eram destinados à educação, embora em alguns casos não lograssem êxito, os conselheiros insistiam para que a secretaria de educação prestasse contas, para não serem acusados de omissos.

O Executivo municipal, no período em que o conselho foi criado, não possuía uma cultura de prestação de contas aos representantes da sociedade civil, por intenção deliberada ou por falta de competência técnica. O fato é que essa postura estorvava o trabalho do conselheiro na fiscalização, principalmente, por não terem informações necessárias e suficientes.

As contas específicas com destinação específica, apesar de apresentar termos técnicos ligados à área de contabilidade, eram mais decifráveis e passíveis de acompanhamento, pois, apresentam critérios de aplicação (Lei 9424/1996 - FUNDEF) e exigiam aprovação prévia, pelo conselho municipal de educação, do seu plano de aplicação (Lei nº 13.609/2000 - Salário Educação). Essa última previa a participação do conselho na aprovação do plano de aplicação e prestação de contas, no entanto, foi revogada pela lei 14. 564/2003.

Percebeu-se no período em que essa lei vigorou a regularidade e pontualidade na apresentação do plano de aplicação e na prestação de contas do referido recurso, demonstrando uma capacidade técnica da secretaria de planejar a destinação dos recursos e realizar prestação de contas, bem como do conselho de participar, inclusive aprovando alterações no plano de aplicação e acompanhamento de execução.

A lei 14. 564/2003 ao revogar a lei 13.609/2000, desobrigou a secretaria de educação de solicitar, ao conselho, aprovação do plano de aplicação e da prestação de contas desse recurso. Os recursos oriundos do FUNDEF foram os únicos que restaram como receitas com dados consolidados que poderiam ser objeto de fiscalização por parte do conselho municipal de educação e a partir deles projetou as estimativas dos 25% que deveriam ser aplicados na educação do município.

As informações sobre a receita dos recursos destinados à educação, eram alvos de constantes cobranças por parte do conselho como se observou nos ofícios enviados ao secretário municipal de educação de números; 010, 016, 018, 025, 043, 044, 048, 049, 055 que, sistematicamente, solicitou a prestação de contas da educação sem ser atendidos de forma satisfatória.

Os únicos dados concretos sobre as verbas destinadas à educação eram provenientes do recurso do FUNDEF em que os conselheiros concentraram sua análise e perceberam que havia má destinação dos recursos conforme relato: *“uma das causas dos problemas da cassação do prefeito foi problemas com a prestação de contas do FUNDEF que foi denunciado pelo conselho⁶¹. (C1° 4)”*.

No final do ano de 2003, o vice-prefeito assume o governo gerando expectativas na forma de relacionamento com o conselho em relação a suas ações de caráter normativas, deliberativas e consultivas ainda permanecendo os conflitos, mas com predisposição para construir consensos. Já nas ações de caráter fiscalizatórias evidenciaram uma luta de poder.

As funções de caráter consultivo e normativo geraram conflitos entre a secretaria e o conselho municipal de educação, mas estes foram resolvidos de forma colaborativa, revelando uma *compreensão da posição, papéis e competências de ambas as partes*, (BORDIGNON, 2009, p. 68). Os técnicos da secretaria e do conselho, de forma protocolar, interpunham os recursos, com argumentações embasadas. Em alguns momentos os técnicos da secretaria faziam-se presentes nas plenárias para dialogar e convencer aos conselheiros até chegarem a um consenso.

Fato semelhante não ocorreu em relação à fiscalização, pois ao invés da busca do consenso, havia “guerras” frontais, entre o conselho e a secretaria, com debates em canais de rádios locais, e, no entendimento dos conselheiros, retaliação às suas ações, por parte do executivo, por meio de constantes desalojamentos do conselho, tentativas constantes de retirada, coletiva, dos técnicos administrativos do conselho. *“... o que pegava não era isso, o que causava essas pendências entre o conselho e o poder executivo era mais a parte de prestação de contas, gastos” (C1° 4)*

As eleições para cargos majoritários no município coincidiram com a eleição de um dos representantes do poder executivo para o cargo de presidente do CMEA. E esse período marcou uma nova fase de relacionamento com o executivo municipal, e nova forma de conceber sua função fiscalizadora.

Nessa nova fase, os funcionários da Secretaria de Educação demonstraram aprendizado e crescimento no que se refere à prestação de contas, que segundo consta em atas, era realizado regularmente. Contudo, a fiscalização não foi realizada na mesma medida da prestação de contas conforme registro em ata e fala de um conselheiro exemplifica o modo de fiscalização nesse período:

⁶¹ “[...] o prefeito teve seu mandato cassado, de forma definitiva, pela câmara dos vereadores, no dia 14 de novembro de 2003.” (POLONIAL, 2007, p. 161)

... apresentou 05 ofícios; 2) ofício da SEMECT n° 0313/2006 de 31 07/2006 – encaminha balancete do FUNDEF - 3° quadrimestre do ano de 2005 e balancete do FUMMDE 3°) ofício da SEMECT n° 707/2006 de 07/06/2006 empenho e ordem de pagamento do 2° quadrimestre do ano de 2005.

[...] entretanto a senhora presidente disse que o conselheiro que desejar ver os supracitados balancetes poderá fazê-lo na sede deste conselho. (CMEA/ATA do dia 05-08-2006)

...desde 2005, que sistematicamente, chega no conselho os balancetes com tudo que foi gasto os recursos do FUNDEB, as verbas do PNAT, entre outras inclusive, na época, do (FUNCIT)⁶² Naquele período eu nunca vi e não fiz esse acompanhamento, só se outro conselheiro fazia, mas não apresentava aos demais conselheiros, ...de 2009 para cá isso é feito então a gente vem aqui na contabilidade pega os processos e confere confere nota fiscal, confere nota de empenho em que conta foi creditado o dinheiro em que foi gasto tudo a gente confere mas a definição em que vai ser gasto a gente na participa não. (C2° 7)

A participação do conselho na elaboração da lei municipal n° 2.822 de 28 de dezembro de 2001, que “*dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino de Anápolis e estabelece as normas gerais para o seu funcionamento.*” possibilitou ao Conselho Municipal de Educação participar das discussões da proposta orçamentária e acompanhar a sua execução, zelando pelo cumprimento do que está disposto em lei, seus dispositivos legais. No entanto, essa prerrogativa declarada pelos conselheiros não se concretizou como expressa os conselheiros:

... enquanto atuei como conselheiro nós nunca fomos chamados a opinar a respeito de nada que diz respeito ao orçamento para a educação. (C1° 4) ...nós nunca fomos chamados para participar da elaboração do orçamento não.(C2° 7)

Percebe-se que não havia um consenso por parte dos conselheiros no que se refere à destinação dos recursos da educação, e mesmo a participação de cada um algumas vezes foi limitada.

E hoje o que eu acho que é um grande facilitador é um relacionamento profissional maduro que existe entre a secretaria e o conselho, o respeito que existe entre as partes, hoje já existe um entendimento por parte da secretaria do que é o conselho, do órgão e do seu papel normatizador e fiscalizador e isso ai facilita as ralações. (C1° 4)

62

Os conselheiros tomaram posse em 21 de fevereiro do ano de 2001 e no dia 23 reuniram-se pela primeira vez com o objetivo de escolher o seu presidente, nesta reunião esteve presente a secretário municipal de educação da época juntamente com seu assessor técnico. O secretário

[...] iniciou dizendo que logo na primeira reunião o CMEA já enfrentava um desafio cívico, qual seja, o de examinar o relatório de prestação de contas referente a aplicação dos recursos do Salário Educação [...] propôs aos membros do Conselho que, para evitar prejuízos à manutenção do Sistema de Ensino Público Municipal de Anápolis, este fizesse o exame formal do relatório, com Parecer de aprovação também apenas formal [...] Ponderou ainda, que o CME, assumiria um risco político, e todos os ônus dele decorrente, caso resolvesse examinar minuciosamente todos os processos de que trata a referida prestação de contas, para só então manifestar-se, e disso resultasse o bloqueio de recursos federais e estaduais às escolas municipais de Anápolis. (CMEA/ATA, 23/02/2001)

Preocupados com a responsabilidade que assumiria por tal ato os conselheiros decidiram visitar o Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), para certificarem-se dos procedimentos adotados para a análise/liberação das verbas e aprovação dos processos constantes no relatório de prestação de contas em questão antes de tomar sua decisão. Essa visita foi relatada em ata do dia 1º de março de 2001:

*(...) foram recebidos pelo senhor..., que se colocou prontamente a disposição para auxiliar no que fosse devido, tendo mostrado o processo relativo à prestação de contas do Salário Escola do ano de 2000, que disse estar tecnicamente correto (...) ressaltando que **não fazem juízo de mérito ou valor dos serviços e compras, analisam apenas a parte técnica**(...)(grifo do autor) (CMEA/ATA , 1/03/2001)*

A atuação dos conselheiros em relação à aprovação do plano de aplicação, e a declaração feita pelo profissional do Tribunal de Contas do Município de que analisam apenas a parte técnica motivaram-nos a realizar visitas e observações nas escolas para verificação dos bens adquiridos e construções e benfeitorias realizadas tendo como conclusão dos relatos a seguir.

*[...] Estes relatos preocuparam os conselheiros, que discutiram sobre a responsabilidade de assinar parecer aceitando uma prestação de constas que, **embora tecnicamente correto, não condiz com a realidade apresentada.** [...] em alguns casos,*

como na escola..., os computadores que lá estão são diferentes dos que constam do termo de doação (...). (CMEA/ATA, 1/03/2001)

Esta experiência do conselho foi determinante para balizar suas ações, pois proporcionou um aprendizado tanto por parte da secretaria de educação, que aprendeu a planejar estabelecendo as prioridades na aplicação dos recursos, quanto por parte do conselho que aprendeu como realizar o controle social dos recursos, buscando informações, inclusive em outros órgãos de controle como foi o caso da visita ao Tribunal de Contas do Município - TCM.

Como todo início de uma nova experiência exige aprendizado e este exige acesso a informações, foi também esse o caminho percorrido pelo conselho nessa primeira atribuição de emitir parecer ao plano de aplicação do recurso Salário Educação. Inicialmente buscaram informações com pessoas mais experientes a exemplo do Tribunal de Contas do Município (TCM), Conselho Municipal de Educação de Goiânia (CME) e Conselho Estadual de Educação de Goiás (CEE/GO). Posteriormente visitaram as escolas, depois estudos sobre a legislação municipal, todas essas ações instrumentalizaram o conselho para emitir o seu parecer. Para realizar o seu trabalho exigia-se a apresentação antecipada do plano de aplicação para confronto do relatório físico financeiro. (art. 2º inciso I da lei 13.609/2000). Nesses termos e fundamentado na mesma Lei o conselho não se eximiu de suas obrigações e emitiu a seguinte conclusão:

Considerando o disposto, o Plenário do CME concluiu que este, por não ter as condições necessárias em termos de informação documentação, e amparadas no Artigo 10 da Lei 13.609/00, está desobrigado de apresentar o Parecer solicitado, não ficando com nenhum ônus decorrente dessa decisão. (CME/ Parecer 01/2001)

O Artigo 10 da Lei 13.609/00 definiu que: *no primeiro ano de execução desta lei, os municípios estarão dispensados de comprovar os requisitos referentes aos incisos I, III e IV do Art. 2º.* Nesse caso específico, destaca-se a importância do conhecimento da legislação para balizar as ações.

No ano seguinte em decorrência da legislação que preconizava a apresentação de um plano de aplicação e do Relatório físico Financeiro comprovando as despesas realizadas, houve um aprendizado e crescimento em caminho de uma gestão mais democrática e transparente. A secretaria municipal de educação enviou e o CME aprovou por meio do parecer CME 004/2001 o Plano de Aplicação da Verba “Salário Educação” para o ano de 2001 e por meio do parecer CME 012/2002 aprovou a respectiva prestação de contas. No ano de 2002 o CME emitiu o parecer nº 006/2002 e

aprovou o Plano de Aplicação da referida verba para o ano de 2002, aprovando também alteração nesse plano por meio de parecer 023/2002 em 06/11/2002.

No dia 20/10/2003 pela Lei nº 14.564 a lei que determinava a obrigatoriedade de apresentação do Plano de Aplicação bem como do Relatório Físico Financeiro, por parte do secretário municipal de educação ao CME foi revogada, dificultando assim o acompanhamento da correta aplicação dos recursos destinados à educação.

Embora essa lei retirasse a prerrogativa de fiscalização do CMEA, mesmo amparado em outras legislações insistiu em exercer, também, o papel de fiscalizado. Um processo persistente e com resistência por parte da Secretaria Municipal de Educação no envio da prestação de contas.

O CME realizou um trabalho persistente na cobrança, bem como buscou outros meios para acompanhar os gastos com a educação conforme observou no período de 2001 a 2004 em que foram enviados dez ofícios solicitando a prestação de contas, visitas ao TCM, realização de fórum para debater sobre a questão do financiamento da educação municipal, entre outras ações.

O decreto municipal de nº 13.754 de 05 de fevereiro de 2003 que atribuiu competências ao Secretário Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia, em relação ao Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e o decreto municipal de nº 13.821 de 14 de fevereiro de 2003 que define as competências do diretor do Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. - FUMMDE, previa a gestão de todos os recursos destinados à educação municipal pelo secretário municipal de educação e sua fiscalização competia ao CMEA. Mesmo que prescrito em lei demandou lutas para que houvesse a sintonia entre o prescrito em decretos e o realizado, de fato.

As contradições entre o que está instituído e o que é executado ainda são questões de lutas em diferentes instâncias da administração pública. Na instância municipal a maioria dos órgãos são dirigidos por pessoas que ocupam cargos em comissão e, portanto, pessoas de confiança do executivo, estes pautam suas ações no intuito de manter a hegemonia, dissipando os conflitos a fim de manterem a cultura de práticas neopatrimoniais.

A Lei Complementar do município de nº 038/2002 bem como o decreto municipal nº 13.821 de 14 de fevereiro de 2003 que define as competências, definiam que todos os recursos da educação deveriam ser administrados diretamente pelo secretário municipal de educação o qual deveria indicar um diretor para gerir o “Fundo” e determinou ainda que a aplicação dos recursos fosse acompanhada pelo CMEA.

A gestão, de forma direta, dos recursos destinados à educação foi um anseio e motivo de lutas, tanto da sociedade civil, quanto do secretário municipal de educação. Contudo, conquistada essa autonomia por meio da Lei complementar nº 038/2002, sua aplicação não ocorreu de forma imediata. Observa-se que quarenta e sete dias após a posse do diretor do FUMMDE o conselho enviou ofício solicitando relatório das receitas e despesas e obteve como resposta que *não se consegue gerenciar teorias (não repasse de verbas constitucionais a contento) e para que proporcione/crie condições financeiras é necessário alicerce firme. (OFICIO/SEMECT nº 327/2004. De 11 de março de 2004)*

O material analisado, tendo como perspectiva a atuação dos conselheiros, e sua influencia nas decisões das políticas públicas para a educação municipal, de forma a contribuir para a correta aplicação dos recursos destinados à educação, indicou uma luta por parte do conselho para que fosse assegurado em leis, decretos, e resoluções municipais a participação do conselho na fiscalização desses recursos financeiros.

Diante do exposto, afirma-se, embora o Executivo municipal tenha atendido, por meios de preceitos legais, a demanda por autonomia financeira, na prática o jogo de forças e interesses fez com que em alguns momentos recuasse, reformulasse a legislação e apesar da sociedade mobilizada controla e não se deixa dominar impedindo a transparência dos recursos recebidos bem como os critérios de aplicação.

Constatou-se que o conselho é um espaço profícuo de participação para a construção de políticas públicas para a educação que contemple as demandas sociais. Por um lado, o conselheiro ao exercer a representatividade acolhe as demandas da fração da sociedade que representa, e por outro atuando como órgão de assessoramento ao executivo municipal, participa dessa construção.

Nesse movimento, foram percebidas verdadeiras batalhas, na tentativa de construir consensos para que não prevalecesse somente os interesses do Executivo municipal, de um segmento social, ou que o conselho defendesse interesses próprios. Essas lutas ocorreram no sentido de construir relações mais democráticas, mais transparentes, suplante a hegemonia dominante e construa uma contra hegemonia que supere a centralização o autoritarismo e o neopatrimonialismo, ao mesmo tempo em que conquiste maior acesso à educação básica, mais investimentos, mais compromisso com a qualidade da educação.

Considerações Finais

O Conselho de Educação é um órgão que realiza a ligação entre os interesses da sociedade civil e da sociedade política e, nesse sentido, atua, mas pelo seu caráter político não é neutro, posiciona-se a favor de um ou de outro. E nessa relação há um jogo de interesses, de forças e de poder. Sustentados por essa crença buscou-se identificar e analisar que ações na trajetória do Conselho Municipal de Educação de Anápolis-GO, no período de 2001 a 2008, contribuíram para a construção de sua autonomia e o caracterizou como órgão de representação da sociedade civil.

A partir deste objetivo indagou: a) em que medida na sociedade civil, sob a perspectiva de Gramsci, as lutas sociais contribuem para a compreensão da participação dos sujeitos, na definição de políticas públicas para a educação? b) Como os sujeitos na sociedade civil organizam-se para conquistar espaços de participação na definição de políticas públicas para a educação por meio dos conselhos municipais de educação e como este se constituiu e posicionou-se em relação à construção de políticas públicas para o município de Anápolis, que o caracteriza como órgão autônomo? c) Que contexto socioeconômico e político propiciaram a criação de CMEA e o formato em relação a sua organização e funcionamento possibilitam atuar na gestão da educação, por meio da participação popular na elaboração de políticas públicas? d) Da forma como o Conselho Municipal de Educação foi criado representa a consolidação de uma esfera pública democrática em âmbito municipal, assegurando a sua autonomia frente ao poder executivo municipal? e) Em que medida o Conselho Municipal de Educação, por meio da atuação dos conselheiros, influenciou as decisões das políticas públicas para a educação municipal, apontando direcionamentos que contribuíram para a ampliação do Ensino Fundamental de oito para nove anos, e no financiamento da educação municipal.

A concepção gramsciana de sociedade civil possibilitou compreender a realidade de Anápolis enquanto um espaço decisório e de transformação que por meio da participação social organizada criou políticas de democratização das relações com o poder Municipal. Complementarmente, as categorias hegemonia e contra hegemonia proporcionaram condições para analisar como as lutas sociais na sociedade civil propiciaram a participação dos sujeitos na elaboração e gestão de políticas públicas para a educação básica no município.

Assim, trata-se de um estudo na perspectiva histórica o que exigiu fazer escolhas de caráter temporal tomando como período de análise os anos de 2001 a 2008

historicamente determinado, mas que analisado de forma qualitativa em seus nexos e determinações percebe-se que representa uma realidade com os mesmos problemas e desafios que passaram ou ainda passam a maioria dos conselhos municipais de educação no país. Os dados empíricos foram coletados por meio de estudo documental e entrevista semi estruturada e tiveram como eixos de análise a ampliação do atendimento à educação infantil, ampliação da duração do ensino fundamental e o financiamento da educação.

Nos dois primeiros capítulos buscou-se compreender os processos de participação e de lutas da sociedade organizada nas decisões de políticas de democratização do Estado, e recorremos à concepção gramsciana de sociedade civil, de hegemonia e contra hegemonia. Na sequência buscou-se (re)construir e assumir uma fundamentação teórica com um núcleo conceitual básico as concepções adotadas de autonomia, participação e suas inter-relações na gestão democrática, e ainda, identificar e analisar como na sociedade civil o segmento da educação conformou práticas de democratização pela via dos conselhos municipais.

A partir dessas reflexões iniciais percebeu-se que, com o desenvolvimento da indústria as formas de produção e a urbanização ampliam-se, ampliando também as diferenciações entre as classes o que requerer uma rede mais complexa de instituições socioeducativas capazes de mediatizar as diferentes representações sociais. Também, a visão ampliada de Estado, em Gramsci permitiu compreender que a mudança nas formas de produção veio acompanhada de transformações nas relações de poder tanto no plano político, quanto cultural no interior da sociedade civil burguesa.

Essa perspectiva de Estado ampliado, ainda contribui para análises, pois concebe a sociedade civil como uma das suas principais esferas já que cada sujeito ou grupos organizados, quando imprimem um caráter educativo à sua ação, busca fazer valer suas proposituras como se fossem gerais e de todos pelo convencimento.

Os estudos de Gramsci contribuem, no sentido de mostrar que os conselhos podem possuir características distintas e, por vezes, conflitantes pelo fato de ser um órgão devidamente instituído, passa a compor os sistemas de ensino. Portanto, órgão de Estado em sentido restrito ou Estado – coerção; formado pela sociedade política que elabora e executa os mecanismos que garantam o monopólio da força pela classe dominante (burocracia executiva, leis e policial-militar). E o fato de ser composto por representantes de diversos segmentos preocupados com a temática educacional torna-se um órgão de representação da sociedade civil, formando o conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e difusão das ideologias. Os aparelhos privados de

hegemonia são: sistema escolar, Igrejas, sindicatos, partidos políticos, organizações profissionais, organizações culturais (revistas, jornais, meios de comunicação de massa) ambos buscam a hegemonia, exercida não pela força ou pela coerção legal, mas se mantém de forma bem mais sutil e eficaz por meio do consenso no seio da sociedade.

Os estudos de Antonio Gramsci são referências para a compreensão do debate sobre a ação dos movimentos sociais e, portanto, também dos conselhos de educação, mediados pela compreensão da luta ideológica e hegemônica, pois

(...) as ideias e as opiniões não nascem espontaneamente no cérebro de cada indivíduo; tiveram um centro de formação, de irradiação, de difusão, de persuasão, houve um grupo de homens ou até mesmo uma individualidade que as elaborou e apresentou na forma política de atualidade. (GRAMSCI, 2007, p. 82).

O reconhecimento de que as formas de dominação política são uma criação humana apontou a possibilidade das classes governadas, ou subalternas, poderem travar no interior dos aparelhos privados de hegemonia, por meio de suas organizações, uma luta pela construção de uma contra-hegemonia para exigir direitos.

As relações entre a sociedade civil e a sociedade política, ainda se revelam como uma guerra pela conquista e ou manutenção do poder econômico, político e cultural. A classe que exerce esse poder não o faz de forma brutal e impositiva, mas na forma de consentimento e do consenso. A parte dominante cede ao ponto de haver um atendimento aparente às necessidades do grupo dominado, chegando ao ponto de ter a impressão de estar sendo atendido no que é essencial. A classe que mantém a hegemonia faz algumas concessões, desde que fique assegurada a manutenção do poder. Percebe-se no nível superestrutural, a hegemonia restrita, por meio da qual o Estado de classe exerce domínio e direção e mantém sua liderança ideológica sobre a sociedade civil e, na hegemonia ampliada busca o consenso por meio de estratégias que contemplem sociedade civil, sociedade política e o mercado.

A sociedade civil fortalece-se na medida em que alcança um determinado nível de cultura histórico-política, que consiga articular diferentes segmentos sociais mobilizando-os para que seus interesses prevaleçam. “[...] *qualquer formação de uma vontade coletiva nacional-popular é impossível se as grandes massas dos camponeses cultivadores não irrompem simultaneamente na vida política* (GRAMSCI, 2007, p.18.). Nesse sentido, a luta por conquistas no campo da educação por meio dos conselhos municipais de educação, não podem desconsiderar a sua função de mobilização social no sentido de envolver o maior número de cidadãos com as questões educacionais

objeto de interesse do conselho, mesmo que os cidadãos ainda dispersos, não possuam a cultura da participação política. Portanto, continua Gramsci sua (...) *tarefa essencial consiste em dedicar-se de modo sistemático e paciente a formar esta força, desenvolvê-la, torná-la cada vez mais homogênea, compacta e consciente de si* (Idem, p.46).

Os movimentos sociais constituem-se como espaço de aprendizado político, bem como o de formação política na medida em que envolveu os segmentos representados nas questões em disputa pela hegemonia por meio de sindicatos, associações, fóruns, conselhos, cooperativas, grupos, entre outras formas de organização social. A atuação comprometida com a transformação da realidade e a disposição de lutar e apresentar suas demandas de alguma forma interferir no Estado.

A sociedade civil organizou-se, no país, nas décadas de 1970/1980, principalmente por meio de movimentos em defesa do direito das necessidades básicas como moradia e infraestrutura, e pouco a pouco, gestou consciência e modos de influenciar as políticas públicas, de articular formas eficientes para obter conhecimento de como funciona a burocracia do Estado e também envolver-se em debates e reivindicações por mais acesso à educação pública.

No período da constituinte as associações educacionais, articularam-se por meio de conferências e de fóruns com o objetivo de formar um “bloco histórico” e confrontar os privilégios. Sua bandeira de luta assentou, principalmente, sobre a participação na definição das políticas sociais que viabilizem os direitos sociais. Essas lutas conquistaram direitos, principalmente, no que se relaciona à gestão, que adquiriu caráter democrático e participativo e possibilitou a criação dos conselhos municipais de educação, como órgãos representativos da sociedade organizada na normatização, fiscalização, controle social e de consulta sobre matérias da educação.

Os conselhos participativos são espaços onde se aglutinam as demandas sociais devido a sua configuração comportar representação de interesses de diferentes segmentos sociais. Por outro lado, constitui-se um órgão de Estado devidamente institucionalizado e com poder de normatizar para atender os anseios populares. Nesse movimento e ao se posicionar como espaço de representação social e como órgão executivo que tem atribuições para a execução de política pública a partir das demandas sociais apresentadas

Assim, os conselhos de educação firmam-se como órgão de representação da sociedade civil onde a participação, desempenha papel político pedagógico ao superar a tendência formalística, clientelista e cartorial e do discurso centralizador constituindo-se

em espaços de representatividade, de decisões coletivas, de acolhimento para a definição de políticas públicas para a educação.

Autonomia, participação e gestão democrática compreendidas como categorias complementares e dependentes e essenciais para analisar o conselho, podem ser tanto como um processo de conquistas, por meio de lutas quanto de tutela, em que atua em função da manutenção social, nesse sentido, cria-se a ilusão da atuação.

Autonomia, participação e gestão democrática são construções humanas, resultam de movimentos coletivos em que, pela atuação direta ou indireta, procura-se apresentar os interesses em disputa na sociedade, com o objetivo de incorporar ideias antagônicas a fim de construir consensos e problematizar privilégios de poucos. A subserviência e a tutela são concebidas como uma adesão a um projeto já traçado com objetivos e metas pré-definidos, alheios à maioria, e em decorrência disto o discurso incorpora ideologias e interesses de grupos minoritários, servem a manutenção da ordem.

Assentado nesse princípio entende-se a sociedade civil como parte real do Estado como a materialização do Estado, e nisso, a sociedade civil busca sua autonomia, compreendida como uma construção relacional que ocorre por meio de conquistas graduais. Então cabe-nos definir autonomia em relação ao que, ou a quem, e dessa forma posicionamos tendo como perspectiva de construção da autonomia pela sociedade civil em relação ao Estado restrito.

O Conselho Municipal de Educação de Anápolis foi uma reivindicação da sociedade, criado por meio de projeto/lei de iniciativa do executivo, que também definiu que suas deliberações deveriam ser homologadas por ele, o que não impediu a construção de sua autonomia.

Ao ser criado como órgão normativo do sistema, suas deliberações assumem um caráter de lei e, portanto, necessitam ser homologadas e executadas, não compete ao Executivo, portanto, modificá-las ou suprimir em partes ou no todo. Sua ação em caso de discordância consiste em apresentar recurso devidamente justificado, contra as deliberações ali apresentadas, ou em última instância deixar de homologá-las.

A construção do consenso, então é condição *sine qua nom* para que uma deliberação seja instrumento de transformação o que pode ocorrer em dois momentos; um internamente onde as necessidades, crenças e concepções dos conselheiros se confrontam e outro, externo onde as deliberações coletivas do conselho confrontam com as ideias concepções e valores do executivo municipal.

A participação popular ocorreu primeiramente em movimentos sociais e organizações autônomas da sociedade civil, pela necessidade de fazer parte da própria história e conduzir de forma soberana o seu destino. Gradativamente, os sujeitos sociais conquistaram espaços nas instituições formais políticas e tomam parte: na gestão e determinação da sociedade, na formulação de leis, na representação partidária e outras de maneiras constrói, usufrui, fiscaliza e gerencia os bens comuns, coletivos e públicos auxiliando a administração pública a cuidar do interesse da res-pública.

Participar significa relacionar-se com a questão do poder, traz em si uma ideia de embate, de algo que está fora e que quer fazer parte de um dado contexto, de certa situação (fazer parte, tomar parte, ter parte, ser parte), de um movimento que deseja desencadear uma mudança, de romper com o estabelecido, pressupõe compreender e agir de forma autônoma sobre a realidade (re)pensar sua própria prática social.

O conselho municipal de educação comporta um misto de participação social por meio de representação da sociedade civil e participação política em um órgão de Estado visto como instituição política formal, por isso conclui que ao mesmo tempo em que pode ser visto como o local de onde surgem e confluem as demandas como também de onde são traçadas as estratégias para que sejam atendidas.

A sociedade é contraditória e complexa, formada por pessoas heterogêneas com pensamentos díspares e interesses conflitantes e que, em determinadas situações ou contexto histórico prevalece os interesses e pensamentos de um grupo ou classe minoritária sobre o restante da sociedade, situação que pode ser revertida se os atores sociais invertem os papéis passando de títeres, para tornarem-se sujeitos de sua história. Todavia, Martins alerta que a participação conquista e institui espaços que possibilitam compartilhar o poder.

“(…), a influência da participação de atores nas decisões de empresas e/ou nas decisões sociais e políticas não implica, necessariamente, uma ruptura nas estruturas de poder, mas, sim, a possibilidade de construção de mecanismos que distribuem o poder. De qualquer forma, os limites entre a participação efetiva de atores nesses mecanismos – capazes de influenciar e alterar concretamente as decisões em favor da coletividade – e a manipulação por parte daqueles que detém o poder, utilizando-se dos mesmos mecanismos, são frágeis”. (MARTINS, 2002, p.211),

As análises demonstram que o conselho municipal de educação, foi protagonista e conquistou a ampliação do atendimento à educação infantil, ampliação da duração do ensino fundamental e atuou na alocação de recursos, não ficou à margem do

processo decisório, mas atuaram sob tensões, conflitos e divergências, mesmo assim conseguiram conquistas importantes para os cidadãos.

As análises documentais e relatos dos conselheiros entrevistados indicaram que o conselho foi protagonista de suas ações, isso foi confirmado pelos constantes recursos apresentados pela secretaria de educação contra as deliberações do conselho. E no desenrolar desse processo, algumas vezes, foram acatadas e, em outras, o conselho conseguiu convencer de que suas deliberações estavam adequadas e deveriam ser executadas alcançando assim o consenso.

Desse modo, o estudo indica que o Conselho Municipal de Educação de Anápolis vem se constituindo num espaço público, coletivo da sociedade civil e se posiciona ouve, mobiliza, debate, envolve os integrantes dos diversos segmentos sociais para apresentarem suas necessidades aos seus representantes, conselheiros eleitos e ou indicados, para torná-las objeto de políticas públicas.

O CMEA foi criado como um ente político, financeiro e administrativamente autônomo, de caráter consultivo, normativo e deliberativo acerca dos temas e questões inerentes à educação pública municipal. Assumiu três funções básicas, que foram descritas na lei de criação e no regimento interno: a) *consultivas*, quando responde a indagações e consultas sobre questões pertinentes à educação; b) *normativas*, quando estabelece regras, dispositivos e normas a serem observadas no sistema sobre sua jurisdição e, c) *deliberativas*, quando decide questões submetidas a sua apreciação. Cabe-lhe, também a função *fiscalizadora*, conquistada no processo de luta, quando acompanha o cumprimento das normas sob sua jurisdição, e quando em decorrência de outras normas complementares acompanha a correta aplicação dos recursos. Essas funções indicam o nível de incumbências desse órgão perante o Sistema Municipal de Ensino.

Concebido como órgão autônomo, no processo de construção alguns fatores dificultaram sua atuação, tais como: a) a falta de dotação orçamentária própria com a definição de recursos específicos no orçamento da educação, que causava dependência administrativa, financeira, de pessoal e de recursos materiais; b) as dificuldades de acesso às informações, principalmente, quando se exigia que atuasse como fiscalizador; c) a renovação do mandato de 2/3 dos conselheiros coincidente com a eleição da diretoria fez com que assumisse uma nova concepção gerando descontinuidade nas formas de atuação, entre outros.

Por outro lado, alguns fatos contribuíram para que o conselho constituísse-se como órgão autônomo em relação ao órgão executivo municipal, a saber: a) o fato de o

prefeito ter praticamente ignorado o conselho, também não estorvou e na fase inicial permitiu que se organizasse e ganhasse força política; b) a politização de seus membros e a capacidade de articulação política; c) a escolha dos representantes de segmentos sociais ser realizado por meio de eleição; d) a escolha do presidente e de sua equipe técnica ser da alçada do próprio conselho e) ter sido concebido como órgão normativo do estado⁶³, portanto, imprescindível ao sistema municipal de educação.

Embora sejam apresentados como limitadores ou facilitadores os fatos acima constituíram em objetos de lutas e fizeram com que o CMEA em determinado momento conquistasse espaços de participação e influência política na gestão da educação municipal. Enfrentou as dificuldades por parte do órgão executivo em colocar em prática suas deliberações, por isso, em alguns momentos fez concessões, no sentido de construir o consenso e a exequibilidade das normas, persistiu e resistiu aos conflitos. A ponto de em alguns momentos as ações do chefe do executivo municipal estorvar o seu empoderamento no sentido de impedir sua ação fiscalizadora da correta aplicação dos recursos destinados à educação.

Os estudos empíricos revelam que três fatores contribuíram para a ampliação do atendimento da Educação Infantil: a) o processo de municipalização que induziu o município a assumir suas responsabilidades conforme definido no inciso V artigo 11 da LDB 9394/96; b) a ampliação do Ensino Fundamental de oito para nove anos e c) as ações próprias do conselho no sentido de normatizar o sistema de ensino.

O processo de municipalização intensificou-se quando o município criou o sistema de ensino próprio e, nesse sentido, passa a ser o responsável direto em ofertar a educação infantil conforme estabelecido no artigo 18 da LDB 9394/96. Antes o município possuía uma rede de escolas, criadas no contexto de uma cultura clientelística e compunha com o Estado de Goiás um sistema de ensino único. A municipalização exigiu a criação de um órgão normativo próprio e a criação de políticas públicas locais para sua área de atuação.

A ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos contribuiu com a ampliação do atendimento à educação infantil, porque ao incorporar as crianças de seis anos atendidas na pré escola liberou espaço físico para que novas crianças na faixa etária de zero a cinco anos fossem atendidas. Mesmo assim, ainda há muitas crianças excluídas desse direito constitucional.

⁶³ Função de destaque na Lei 9394/96 conforme o Art. 60. “Os órgãos **normativos** dos sistemas de ensino estabelecerão [...]”

As ações próprias do conselho de caráter normativo também contribuíram para essa ampliação, mas sua atuação não se restringiu apenas à questão normativa, “o conselho atuou por meio da elaboração de normas, de resoluções, na participação da elaboração do PME”. (C1° 1), mas, também houve por meio de visitas às escolas tentativas de intervenção direta na realidade.

Dentre algumas ações de caráter normativo que definirem padrões mínimos de qualidade para a implantação e funcionamento dos estabelecimentos de educação infantil destacam-se: a) a definição de critérios para verificação prévia das instituições de ensino no âmbito do sistema municipal de ensino (instrução normativa CME n° 001/2001); b) a resolução 002/2001, revogada posteriormente pela 015/2006, que fixou as normas para educação infantil no sistema municipal de ensino; c) resolução n° 015/2002 que fixou normas para reconhecimento e renovação do reconhecimento da educação infantil e, d) o plano municipal de educação.

O CMEA lutou por aumento no atendimento às crianças na faixa etária de freqüentar a educação infantil concomitantemente lutou por melhorias no tipo de educação ofertado, por isso suas ações tinham como critério a ampliação, mas que o serviço prestado à população fosse de qualidade. E nesse sentido reivindicou que o atendimento integrasse ações de cuidar e educar; estabeleceu exigências em relação à estrutura física, à formação de professores, ao currículo, definiu a elaboração de uma proposta pedagógica para o Centro de Educação Infantil, estabeleceu limites de número de alunos por sala e professor, criou a figura do auxiliar de educação para cada sala da educação infantil, deu atenção aos alunos portadores de necessidades educativas especiais, entre outras.

Em relação à ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos as lutas foram induzidas pelo Fundef. A secretaria viu que ao integrar as crianças de seis anos nessa etapa do ensino haveria a possibilidade aumentar os recursos recebidos desse fundo, e assim, também, sanar o problema de pagamento dos professores, das salas de alfabetização em datas diferenciadas.

Os conselheiros vislumbraram a possibilidade de resolver o problema de atraso no pagamento, mas por outro lado procuraram criar algumas estratégias para que não restringisse apenas ao recebimento de novos recursos financeiros, mas que resultasse na melhoria da qualidade do ensino no município.

A análise dos dados revelou várias formas de contribuição do conselho na ampliação do ensino fundamental de nove anos a) o fato de atender a uma solicitação da secretaria de educação; b) propor e cobrar uma proposta pedagógica bem

fundamentada; c) reivindicar melhores condições de espaço físico e de materiais, definição da relação professor aluno em sala; d) gestão democrática; e) a participação em comissões e grupos de trabalho mesmo que não resultassem em um produto concreto.

A necessidade da secretaria de educação de ampliar o ensino fundamental de oito para nove anos possibilitou ao conselho, oportunamente, exigir uma proposta pedagógica coerente que justificasse a sua ampliação e nisso consistiu sua contribuição para a melhoria da qualidade, pois a partir do momento que reflete sobre como concebe essa nova situação vislumbram mudanças, a passagem do instituído para o instituinte.

Essas leis municipais e estaduais deram relevante papel ao conselho como órgão fiscalizador dos recursos públicos destinados à educação, e a primeira ação do CMEA, no desempenho de sua função fiscalizadora, ocorreu em função da necessidade de aprovação do plano de aplicação do recurso “Salário Educação” e sua prestação de contas. Sua atuação, contrariando as práticas realizadas pelos órgãos da controladoria, não se deteve apenas nas questões técnicas, mas avaliou o mérito dos gastos realizados, inclusive indo ao local destino dos recursos para ver as obras e benfeitorias realizadas estavam de acordo com os documentos tecnicamente elaborados.

A tentativa de se criar conselhos tutelados, tem sido instrumentos para desmobilizar a sociedade, para controlar e fiscalizar, o que não ocorreu em Anápolis, pois ao se institucionalizar constituiu-se em um órgão de representação, e de participação real. Houve no processo histórico, fases em que os conflitos com o executivo municipal eram acirrados, momentos interferências nas políticas públicas para a educação no município, mas também, momentos em que desempenhou funções tecnocrático-burocráticas com pouca interlocução com a sociedade.

Observamos que o conselho buscou cumprir suas funções regimentais, principalmente, no que se refere às funções fiscalizadoras, onde a participação se mostra ainda fragilizada em decorrência do governo dificultar sua atuação. Observamos que há períodos marcados pela participação indireta e ativa da sociedade via conselhos para reivindicar atendimento às suas necessidades que, após serem atendidas percebe-se um distanciamento dos seus representantes.

Em síntese, há um movimento da sociedade para garantir a participação e atuação, e lutam para que sua participação como direito conquistado não restrinja a mero assessoramento, mas resulte em políticas efetivas, reconhecidas e atendidas como necessidade social, assumindo o seu caráter de legalidade e por fim consagrada como conquista e direito social.

A institucionalização legal e formal dos conselhos não garante a participação autônoma da sociedade civil, mas, contribui para a democratização da gestão educacional dos municípios e constituem-se em espaços pedagógicos de formação política e de exercício de cidadania. Os grupos dominantes buscam formas de perpetuar nesse poder por meio de ressignificação de conceitos já apropriados pela sociedade civil. Ao confrontar práticas neopatrimoniais e neoliberais incrustadas no Estado brasileiro a sociedade organizada por meio dos conselhos de educação avança rumo à democratização das relações sociais e institucionais.

A construção da autonomia não ocorre de forma linear e gradativa, há momentos de forte tensão dentro do conselho e com o Executivo Municipal, momentos de luta como forma de mostrar poder pelo poder, momentos de cooptação, de mobilização social, de resistência à tutela, e de amadurecimento quando buscou construir consensos e inibir ações de cooptação. De fato, no período estudado conforme registros nas atas e entrevistas houve uma interposição de recursos contra as deliberações do CMEA o que demonstra as tensões, ambiguidades e embates ao longo de sua história para obter reconhecimento da sociedade e do poder municipal, enfim para construir sua autonomia como um espaço público e plural e de luta pelos direitos sociais, em especial o direito à educação pública.

Após esse estudo, pode-se afirmar que o Conselho Municipal de Educação é atuante na medida em que: a) participa e contribui de forma decisiva na tomada de decisões nas políticas públicas para o município; b) sua composição marcada por múltiplos interesses corporativos permite em alguns momentos fazer concessões e realizar mediações para legitimar determinadas políticas públicas conformistas e manter o *status quo*; c) foi instituído num contexto das relações patrimonialistas e clientelísticas e que essas relações são permeadas pelo esforço para superar essa herança; d) atua como instrumento de regulação via burocracia e d) pela forma de sua composição e, aproximação com diferentes frações da sociedade supera a pobreza política por meio do aprendizado da participação.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

- ADRIÃO, T. e CAMARGO, R.B de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988 In: OLIVEIRA, R. P. de e ADRIÃO, T. (org.) **Gestão Financiamento e Direito à Educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001.
- ALVES, D. M. V.. **Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora: Democratização, Participação e Autonomia**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, MG. 2006.
- ARELARO, L. R. G. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 1039-1066, Especial - Out. 2005 1043 Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>
- BARROSO, J. **Gestão local da educação: entre o Estado e o mercado, a responsabilização colectiva**. In: MACHADO, L. M.; FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Política e gestão da educação: dois olhares**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- _____. **Autonomia e gestão das escolas**. Lisboa: Ministério da Educação, 1996.
- BETLINSKI, C. **Conselhos Municipais de Educação: Participação e Cultura Política**. Tese (Doutorado em Educação). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, SP. 2006.
- BOBBIO, N. **Estado Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política**. 13. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.
- BONETI, L. W. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: Unijuí, 2006.
- BORDENAVE, Dias Juan E. **O que é participação?** 8 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. (Coleção Primeiros passos, 95).
- BORDIGNON, G. **Gestão da Educação no Município: Sistema, Conselho e Plano**. São Paulo Ed, L, 2009.
- _____. In: Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: conselhos escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública**. Brasília: MEC, SEB, 2004.
- BORGES, H. C. **História de Anápolis**. Goiânia: Cerne, 1975.
- BRITO, P. A. B. **Movimentos populares; Movimentos Sociais: aspectos históricos e conceituais**. IN: Educação e Movimentos sociais, Brasil/MEC, TV escola 2005..

- BUARQUE DE HOLANDA, Sergio. **Raízes do Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Livraria Jose Olympio, 1989.
- CARTA DE GOIÂNIA. In: GHIRALDELLI JR., P. **História da educação**. São Paulo: Cortez, 1991.
- CASTORIADIS, C. **A Instituição imaginária da sociedade**. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.
- COELHO, J. T. P. **Conselhos Municipais de Educação: Resistências e Mudanças. Um estudo de casos dos Municípios de Pintadas e Valente/BA**. Dissertação (Mestrado em Educação e contemporaneidade). Universidade do Estado da Bahia. Salvador, BA. 2006.
- COUTINHO, C. N. **Gramsci: Um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- CUNHA, L. A. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense, 1991.
- CURY, C. R. J. **Conselhos de Educação: Fundamentos e Funções**, Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RBPAE. v.22 – n.1 – p. 41 a 67. – jan./jul. 2006.
- CURY, C. R. J. **Os Conselhos de educação e a gestão dos sistemas**. In: CURY FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. (org.) **Gestão da educação**. São Paulo: Cortez, 2001.
- _____. **Gestão democrática da educação: exigências e desafios**. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, São Bernardo do Campo, v. 18, n. 2, jul./dez. 2002.
- _____. **Parecer CNE nº 30/2001**. Sobre o entendimento e o alcance das expressões “Órgão responsável pela Educação” e “Órgãos responsáveis pelo Sistema de Ensino” Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/cne>>. Acessado em: 24/11/2006.
- _____. **Natureza dos Conselhos de Educação**. *Educação Brasileira – Revista do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras*, Brasília, v. 22. n. 45, p. 57-83, jul./dez. 2000.
- _____. **Gestão Democrática: exigências e desafios**. 2005. Mimeo.
- DALLARI, D. de A. **O Que é Participação Política**, *Coleção Primeiros Passos*. 5ª ed. São Paulo. Abril Cultural: Brasiliense. 1992.
- DEMO, P. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- _____. **Política social, educação e cidadania**. Campinas: Papirus. 10ª ED. 2007.
- DIAS, E. F. **Compreender o real, Demonstrar sua inteligibilidade**. In: SCHLESENER, A.

- e PANSARDI, M. V.(orgs), Políticas Públicas e Gestão da Educação. Cadernos de Pesquisa. Curitiba, Paraná. UTP. 2007.
- DOMBROWSKI, O. ***Poder local, hegemonia e disputa: os conselhos municipais em pequenos municípios do interior.*** Rev. Social. Política. Curitiba, v. 16, n. 30, jun. 2008 Disponível em <<http://www.scielo.br/scielo>.
- FARIA, C. E. de. ***Participação e Controle Social – A Experiência do Conselho de Educação do Distrito Federal.*** Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Pernambuco. Brasília, DF. 2006.
- FAORO, R. ***A aventura liberal numa ordem patrimonialista.*** *Revista USP.* São Paulo, n. 17, 1993, p. 14-29.
- FILGUEIRAS, L. ***O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico.*** In: *publicación: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales.* Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006.
- FERREIRA, H. J. ***Anápolis: sua vida. Seu povo.*** Brasília: Gráfica do Senado Federal. 1981.
- FONSECA, M. ***Políticas Públicas para a Qualidade da Educação Brasileira: Entre o Utilitarismo Econômico e a Responsabilidade Social.*** Cad. Cedes, Campinas, vol. 29, n. 78, p. 153-177, maio/ago. 2009.
- FRANÇA, M. S. ***A formação histórica da cidade de Anápolis e sua área de influência regional.*** São Paulo: ANPUH, 1974. P. 635-664.
- FREITAS, R. A. ***Anápolis: passado e presente.*** Voga, Anápolis, 1995.
- FRIGOTTO, G. ***O enfoque da dialética Materialista histórica na pesquisa educacional*** in FAZENDA, I. (org.) et al. *Metodologia da Pesquisa educacional.* 11ª. Ed. São Paulo, Cortez. 2008
- GAMBOA, S. S. ***Pesquisa em Educação; métodos e Epistemologias.*** Chapecó, Argos. 2008.
- GIL, A. C. ***Métodos e Técnicas de Pesquisa Social,*** São Paulo: Atlas, 1994.
- GOMES, A. M. ANDRADE, E. F. ***Autonomia da escola: dimensões e contradições no sistema municipal de Recife.*** Revista Inter-ação, Goiânia, v.33, p. 1-14, 2008.
- GOHN, M. da G. ***Movimentos sociais e lutas pela moradia.*** São Paulo: Loyola, 1991.
- _____. ***Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais.*** In: Revista Saúde e Sociedade v.13, n.2, p.20-31, maio-ago 2004
- _____. ***Os Conselhos e a Gestão Urbana.*** In: Governança Democrática e Poder

Local. Organizado por Orlando Santos Junior, Luiz Queiroz Ribeiro e Sergio de Azevedo – Rio de Janeiro: Revan, 2004.

_____. **Conselhos Gestores e Participação sociopolítica**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. **Conselhos municipais de acompanhamento e controle social em Educação: participação, cidadania e descentralização?** In: SOUZA, D. B. (org) *Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008. p 97-113

_____. **Movimentos sociais e educação**. 7ª Ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. **Teorias dos movimentos sociais – Paradigmas clássicos e contemporâneos**. 9ª Ed. São Paulo: Edições Loyola, 2011.

GRACINDO, R. V. *et al. Conselho Escolar a aprendizagem na escola*. Brasília: MEC/SEB, 2004.

GRAMSCI, **Cadernos do cárcere** - Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. v. 3

HOFLING, E. de M, **Estado e políticas (públicas) sociais**. Cad. CEDES [online]. 2001, vol.21, n.55, pp. 30

HORA, D. L **Gestão Educacional Democrática**. Campinas. SP. Ed. Alínea, 2007

JACOBI, P. R. **Movimentos sociais e políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 1989.

_____. **Descentralização municipal e participação dos cidadãos – apontamentos para o debate**. Revista Lua Nova, São Paulo, n. 20, p. 121-143. 1990.

_____. **Participação, cidadania e descentralização: alcances e limites da engenharia institucional**. In: SOUZA, D. B. (org) *Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008.

LEAL, V. N. **Conceituação e Consequências do Coronelismo. Sinais de crise do sistema. Perspectivas**. In: MENEZES D.(Org.) *O Brasil no Pensamento Brasileiro*, MEC/INEP, p. 227-235.1957.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira e TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez, 2007.

LIMA, L. C. **Modernização, racionalização e otimização: perspectivas neotayloristas na organização e administração da educação**. In: LIMA, L; AFONSO, A. *Reformas da educação pública: democratização, modernização, neoliberalismo*. Porto: Afrontamento, 2002.

_____. **A escola como organização educativa**. 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

- LIMA, R. B. de. **Conselho Estadual de Educação do Tocantins: sua trajetória e o desafio da autonomia**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Católica de Brasília. Brasília, DF. 2006.
- LIMA, H. **Partido, Povo e Consciência Política** in MENEZES D.(Org.) O Brasil no Pensamento Brasileiro, MEC/INEP, 1957, p. 51
- LORD, L. J. D. **O Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre: estrutura, funcionamento e papel político pedagógico**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS. 2005.
- LUDKE, M. e ANDRÉ, M. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1999.
- MANACORDA. M. A. **O Princípio Educativo em Gramsci**, Campinas, São Paulo. Alínea. 2008.
- MARTINS, A. M. **Autonomia e educação: a trajetória de um conceito**. Caderno de pesquisa, São Paulo, n. 115, mar. 2002. Disponível em <<http://www.scielo.br>>.
- MARTINS, M. F. Marx, **Gramsci e o Conhecimento: ruptura ou continuidade?** Campinas; SP. Autores Associados: 2008.
- MARTINS, M. F. GROppo, L. A. **Sociedade Civil e Educação: fundamentos e tramas** Campinas; SP. Autores Associados: 2010.
- MARX, K. – ENGELS, F. **A ideologia alemã. (Feuerbach)**. São Paulo: Martin Claret, 2007.
- _____. **Para a crítica da economia política: Salário, preço e lucro: O rendimento e suas fontes; a economia vulgar**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- _____. **Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos**. São Paulo: Abril Cultural, 1978.
- _____. **Crítica a Filosofia do Direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo, 2005.
- _____. **Miséria da Filosofia: resposta à filosofia da miséria do senhor Proudhon**. São Paulo: Centauro, 2001.
- MARX, K. & ENGELS, F. **O Manifesto Comunista**. 9ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- MARX, K. **Crítica ao Programa de Gotha**. 2000. **Fonte digital** Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/gotha.pdf>. Acesso em: 20/10/2010.
- MELO, C. de M. **A participação da Sociedade Civil no Conselho Municipal de Educação da Cidade de Recife no Período de 2001 a 2004**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Pernambuco. Recife, PE, 2005.
- MONLEVADE, J. A.. **A Importância do Conselho Municipal de Educação na Elaboração, Implantação e Acompanhamento da Execução do Plano Municipal de**

- Educação.** In: Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pro-Conselho: Caderno de Referência. Brasília: Ministério da Educação, 2004.
- _____. **Educação pública no Brasil: contos e descontos.** Ceilândia: Idéia, 2000.
- MORAES, V. **O Operário em Construção e outros poemas,** Coleção peiesis, editora Nova Fronteira, 1879, p. 67.
- MINAYO, M. C. de S. (org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** ed. Petrópolis: Vozes, 1994.
- NASCIMENTO, M. A. S. **Conselho Municipal de Educação: Uma análise de sua participação no Sistema Municipal de Ensino de Santa Luz – Bahia** Dissertação (Mestrado em Educação e Contemporaneidade). Universidade do Estado da Bahia. Salvador, BA, 2007.
- OLIVEIRA, D. A. **A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado.** In: FERREIRA, N.S.C. e AGUIAR, M.A.S. (Orgs.). *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos.* São Paulo: Cortez, 5ª ED. 2006.
- PARO, V. H. **Políticas Públicas & Educação Básica.** São Paulo: Xama, 2001.
- PÁDUA, E. M.de. **Metodologia da Pesquisa: Abordagem teórico-prático** 14ª ed. Campinas-Sp Papyrus, 2008
- PEREIRA, A. R. A. **Notas Psicológicas Sobre a Vida Cultural Brasileira** in MENEZES D.(Org.) O Brasil no Pensamento Brasileiro, MEC/INEP, p. 51-58,1957.
- PIEROZAM, S. S. H. **Um estudo sobre os conselhos municipais de educação, suas razões, limites e possibilidades.** Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Paraná. Curitiba, PR 2006.
- POLONIAL, J. M.. **Anápolis nos Tempos da Ferrovia.** Anápolis: Associação Educativa Evangélica, 1996
- _____, **Ensaio sobre a história de Anápolis.** Anápolis: AEE, 2000.
- _____, **Introdução a História Política de Anápolis (1819-2007),** Goiânia: Kelps 2007.
- RAMACCIOTTI, J. A. M. A. **A gestão educacional no município de Araraquara: a questão dos conselhos.** Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, SP. 2006.
- RIOS, T. A. **Ética e Competência.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- ROMÃO, J. E. **Poder Local e Educação.** São Paulo, Cortez. 1992
- SANTOS, T. F. A. M. dos. **Os Colegiados Escolares no Contexto da Democratização da Gestão.** RBPAE: V. 20 n. 2, p. 116-136 – Jun/Dez. 2004
- SAVIANI, D. **Sistema de Educação: Subsídios para a Conferência Nacional de**

- Educação.** Texto organizado a pedido da Assessoria do MEC para servir de subsídio às discussões preparatórias da Conferência Nacional de Educação. Brasil, 2009.
- SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro.** 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2007.
- SEMERARO, G. **Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.
- SILVA, M. A. **Autonomia Escolar Resignificada pelo Banco Mundial e sua materialização no PDE.** In FONSECA, M/ TOSCHI, M. S. E OLIVEIRA, J. F. (org) *Escolas Gerenciadas*, UCG, Goiânia-GO. 2004.
- SOBRINHO, S. E. **Papel do Conselho estadual de educação da Paraíba como órgão normativo do sistema de ensino no período de 1962-2002** Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, PB. 2007.
- SOUZA, D. B. de; FARIA, L. C. M. de. **Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96.** Ensaio: aval.pol.públ.Educ., Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, dez. 2004 . Disponível em <<http://www.scielo.br>
- TEIXEIRA, L. H. G. **Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino.** *Cadernos de Pesquisa*, v. 34, nº. 123. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2004.
- TRABUCO. A. G. P. **A gestão da educação municipal após os processos de municipalização e descentralização** Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal da Bahia. Salvador. BA 2006.

Legislação Federal.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Lei n. 5.692/71.

_____. **Decreto Nº. 981**, de 8 de novembro de 1890. (Reforma Benjamim Constant) Approva o Regulamento da Instrução Primaria e Secundaria do Districto Federal. Brasília, Senado Federal.

_____. **Decreto Nº. 8.659**, de 5 de abril de 1911. (Reforma Ridavária). Approva a lei Organica do Ensino Superior e do Fundamental na Republica. Brasília, Senado Federal.

_____. **Decreto nº 19.850**, de 11/04/1931. Crêa o Conselho Nacional de Educação. *Diário Official Estados Unidos do Brasil*, n. 130, 4 de jun. 1931.

_____. **Decreto nº 16.782 A**, de 13/01/1925. Estabelece o concurso da união para a difusão do ensino primário, organiza o Departamento Nacional do Ensino, reforma o

ensino secundário e o superior e dá outras providências. *Collecção das Leis da Republica dos Estados Unidos do Brasil: Actos do Poder Legislativo* 1ª parte. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1931.

_____, **Lei nº 172 de 25 de maio de 1842** – Criou o Conselho de Instrução pública (p.40-46) in *Coleção de Leis e Resoluções da Assembléia Legislativa da Bahia. Sancionadas e publicadas nos anos de 1842 a 1847, Volume IV.* Bahia: Tipografia de Antonio Olavo França Guerra. 1863. 668 p.

_____, **Decreto n. 1.331 A** de 17 de fevereiro de 1854. Approva o regulamento para a reforma do ensino primário e secundário no município da corte, Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legislação/publicações/doimperio>.

_____, **LEI Nº 11.274 – de 6 de fevereiro de 2006** - DOU DE 7/2/2006 Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Disponível em:

<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/2006/11274>.

_____. Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação - PRASEM III, RODRIGUES, M. E GIÁGIO, M. (org). **Organização da educação municipal: da administração da rede ao sistema municipal de ensino.** - Brasília: FUNDESCOLA/ÍMEC - UNICEF - UNIDIME, 2001

_____. **Lei 5.692/71 – Lei de Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º. E de 2º. Graus.** In: Davies, Nicholas. *Legislação Educacional Federal Básica.* Cortez, São Paulo, 2004.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasil, 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1988. Disponível em: <<http://www.soleis.com.br/livre/0-Constituicoes>>. Acesso em: 20 de jun. 2005.

_____. **Lei n. 10.172**, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1996 a.

_____. **Lei Nº 4.024**, de 20 de dezembro de 1962. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em:

[http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viw-identificacao/lei 4.024-1961](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viw-identificacao/lei%204.024-1961)

_____. **Lei nº 9.131**, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: <<http://>

[www.mec.gov.br/cne/\(...\)](http://www.mec.gov.br/cne/(...))>.

_____. **Lei nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Brasília, DF, 1996b.

_____. **Medida Provisória Nº 339/2006**, de 28 de dezembro de 2006. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos profissionais do Magistério (Fundeb). Brasília, DF, 2006.

_____. **Lei nº 011.494**, de 28 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos profissionais do Magistério (Fundeb). Brasília, DF, 2007.

_____. **Lei nº 10.172**, de 09 de janeiro de 2001. Dispõe sobre o Plano Nacional de Educação (PNE). Brasília, DF, 2001.

_____. **Conselhos de Educação e Direitos Humanos: diálogos da contemporaneidade**. – Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica; Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2009.

BRASIL/MARE. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

BRASIL, MEC, INEP. **EdudataBrasil**: Sistema de Estatística Educacional. Brasília, DF, [2006]. Disponível em: <<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br>>. Acesso em: mar.; jun. 2007.

_____. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho: **guia de consulta**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2004.

_____. **Programa FUNDESCOLA**: concepções, objetivos, componentes e abrangência – a perspectiva de melhorias da gestão do sistema e das escolas públicas. 2000.

Legislação Estadual.

GOIAS. **Lei de Nº 13.609**, de 19 de abril de 2000, Dispõe sobre a redistribuição da Quota Estadual do Salário-Educação entre o Estado e os municípios. Disponível em: http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/2003/lei_13609.htm

_____. **Lei de Nº 14.546**, de 20 de outubro de 2003. Dispõe sobre a redistribuição da quota estadual do Salário-Educação entre o Estado e os municípios. Disponível em: http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/2003/lei_14564.htm

_____. **Resolução CEE Nº 258**, de 11 de novembro de 2005 Regulamenta a ampliação do Ensino Fundamental do Sistema Educativo de Goiás para 9 (nove) anos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cee.go.gov.br/?p=814>

Legislação Municipal.

ANÁPOLIS (GO). **Lei nº 1.339**, de 11/11/1985. Dispõe sobre o estatuto do magistério público do município de Anápolis. Impresso. Anápolis, 1985.

_____. **Lei orgânica do município de Anápolis**. Impresso. Anápolis, 1990.

_____. **Lei nº 2.507/97**, de 18/07/1997. Institui o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Impresso. Anápolis, 1997.

_____. **Lei nº 234/97**, de 20/08/1997. Cria o Conselho Municipal de Educação de Anápolis, (mimeo)

_____. **Lei nº 2.699/2000**, de 01/09/2000. Institui o Conselho Municipal de Educação. Impresso. Anápolis, 2000.

_____. **Lei nº 2.822**, de 28/12/2001. Institui o sistema municipal de ensino de Anápolis e estabelece as normas gerais para seu funcionamento. Impresso. Anápolis, 2001.

_____. **Regimento interno do Conselho Municipal de Educação**, de 16 /04/2001. Impresso. Anápolis, 2001.

_____. **Lei Complementar nº 038**, de 27/12/2002. Dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (FUMMDE) e dá outras providências. Impresso. Anápolis, 2002.

_____. **Lei nº 3.218**, de 29/12/2006. Dispõe sobre o Plano Municipal de Educação. Impresso. Anápolis, 2006. Impresso. Anápolis, 2006.

_____. **Lei nº 3.341**, alterou dispositivos da Lei nº 2.822, de 28 de dezembro de 2001, que dispõe sobre o sistema municipal de ensino de Anápolis e dá outras providências.

_____. Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia. **Ofício nº 1.199**, de 11/09/2002. Impresso. Anápolis, 2001.

_____, **Lei Complementar Nº 026**, de 31 de outubro de 2002. Cria cargo que especifica, constante do anexo II da Lei nº 1.759/90 e legislações complementares e dá outras providências. Disponível em: http://www.anapolis.go.gov.br/leis/leis_pdf/02631102002.

_____, **Lei Nº 2.794** de 26 de novembro de 2001 altera dispositivos da Lei Nº 2.699, de 1º de setembro de 2000, cria gratificação de jeton a conselheiros do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências.. Disponível em:

http://www.anapolis.go.gov.br/leis/leis_pdf/279426112001.

ANÁPOLIS. CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. *Ata do dia 23 de fevereiro de 2001*

_____. _____. *Ata do dia 1 março de 2001*
_____. _____. *Ata do dia 26 de março de 2001*
_____. _____. *Ata do dia 21 de maio de 2001*
_____. _____. *Ata do dia 09 de fevereiro de 2002*
_____. _____. *Ata do dia 27 de fevereiro de 2002*
_____. _____. *Ata do dia 28 de fevereiro de 2002*
_____. _____. *Ata do dia 17 de abril de 2002*
_____. _____. *Ata do dia 27 de junho de 2002*
_____. _____. *Ata do dia 02 de outubro de 2002*
_____. _____. *Ata do dia 06 de novembro de 2002*
_____. _____. *Ata do dia 11 de dezembro de 2002*
_____. _____. *Ata de 08 de janeiro de 2003*
_____. _____. *Ata do dia 12 de fevereiro de 2003*
_____. _____. *Ata do dia 23 de abril de 2003*
_____. _____. *Ata do dia 28 de abril de 2003*
_____. _____. *Ata do dia 07 de maio de 2003*
_____. _____. *Ata do dia 28 de maio de 2003*
_____. _____. *Ata do dia 04 de junho de 2003*
_____. _____. *Ata do dia 11 de junho de 2003*
_____. _____. *Ata do dia 18 de agosto de 2003*
_____. _____. *Ata do dia 17 de setembro de 2003*
_____. _____. *Ata do dia 29 de outubro de 2003*
_____. _____. *Ata do dia 19 de novembro de 2003*
_____. _____. *Ata do dia 17 de dezembro de 2003*
_____. _____. *Ata do dia 18 de fevereiro de 2004*
_____. _____. *Ata do dia 03 de março de 2004*
_____. _____. *Ata do dia 31 de março de 2004*
_____. _____. *Ata do dia 22 de junho de 2004*
_____. _____. *Ata do dia 24 de novembro de 2004*
_____. _____. *Ata do dia 10 de dezembro de 2004*
_____. _____. *Ata do dia 19 de janeiro de 2005*
_____. _____. *Ata do dia 01 de junho de 2005*
_____. _____. *Ata do dia 11 de junho de 2005*
_____. _____. *Ata do dia 05 de agosto de 2006*

_____. _____. *Ata do dia 30 de agosto de 2006*

_____. _____. *Ata do dia 20 de setembro de 2006*

_____. _____. *Ata do dia 21 de março de 2007*

_____. _____. *Ata do dia 21 de abril de 2007*

_____. _____. *Ata do dia 19 de julho de 2007*

_____. _____. *Ata do dia 26 de julho de 2007*

_____. _____. *Ata do dia 05 de setembro de 2007*

_____. _____. *Ata do dia 07 de novembro de 2007*

_____. _____. *Ata do dia 14 de novembro de 2007*

_____. _____. *Ata dia 28 de novembro de 2007*

_____. _____. *Ata do dia 05 de dezembro de 2007*

_____. _____. *Ata do dia 20 de fevereiro de 2008*

_____. _____. *Ata do dia 11 de junho de 2008*

CAMARA MUNICIPAL DE ANÁPOLIS/ATA, 1997, p. 6b).

_____. _____. *(Ata da 38ª reunião ordinária de câmara municipal)*.

ANÁPOLIS, CMEA. **Resolução CME 001/2001**. Aprova proposta de regimento interno do CMEA. Impresso. Anápolis. CMEA, 2001.

_____. _____. **Resolução CME nº 002**, de 10/12/2001. Fixa normas para a educação infantil no sistema municipal de ensino Impresso. Anápolis. CMEA, 2002.

_____. _____. **Resolução CME nº 001**, de 21/01/2002, Estabelece critérios para elaboração do Calendário Escolar. Impresso. Anápolis. CMEA, 2002.

_____. _____. **Resolução CME nº 004**, 14/02/2002. Estabelece diretrizes para o exercício da Docência na Educação Infantil, Ensino Fundamental, Atividades de suporte pedagógico e para a concessão de licença suplementar a título precário, nas instituições que compõem o Sistema Municipal de Ensino em Anápolis ou a ele jurisdicionado. Impresso. Anápolis. CMEA, 2002.

_____. _____. **Resolução CME 008/2002** Fixa normas para o ensino fundamental no sistema municipal de ensino. Impresso. Anápolis. CMEA, 2002.

_____. _____. **Resolução CME 009/2002** Estabelece normas para a avaliação, aceleração, avanço e aproveitamento de estudos no ensino fundamental. Impresso. Anápolis. CMEA, 2002.

_____. _____. **Resolução CME 014/2002** Fixa normas para a educação de jovens e adultos no Sistema Municipal de Ensino e dá outras providencias. Impresso. Anápolis. CMEA, 2002.

_____._____. **Resolução CME 015/2002** Fixa normas para o reconhecimento e renovação de reconhecimento da Educação Infantil e Ensino Fundamental das instituições jurisdicionadas ao Sistema Municipal de Ensino Impresso. Anápolis. CMEA, 2002.

_____._____. **Resolução CME 018/2002** Prorrogação de reconhecimento e renovação de reconhecimento das unidades escolares do Sistema Municipal de Ensino Impresso. Anápolis. CMEA, 2002.

_____._____. **Resolução CME 001/2003** Define normas para a progressão no Ensino Fundamental no Sistema Municipal de Ensino. Impresso. Anápolis. CMEA, 2003.

_____._____. **Resolução CME 003/2003** Institui as diretrizes a serem observadas na criação e organização do Conselho Escolar pelas unidades escolares da rede municipal de educação de Anápolis, (não homologada) Impresso. Anápolis. CMEA, 2003.

_____._____. **Resolução CME nº 004**, 21 de maio de 2003. Dispõe sobre novos Regimentos Escolares e dá outras providências Impresso. Anápolis. CMEA, 2003.

_____._____. **Resolução CME nº 001** de 17 de novembro de 2004 Amplia a duração do Ensino Fundamental de 8 (oito) para 9 (nove) anos, define formas de organização e dá outras providências. Impresso. Anápolis. CMEA, 2004.

_____._____. **Resolução CME nº 010** de 2004 Prorroga prazos de validade de todos os atos legais que autorizam e/ou reconhecem o funcionamento do curso de educação básica ministrado pelas unidades escolares da rede municipal de ensino e valida os estudos realizados no período. Impresso. Anápolis. CMEA, 2004.

_____._____. **Resolução CME nº 013** de 2004 Fixa normas para a classificação e reclassificação dos alunos do ensino fundamental. Impresso. Anápolis. CMEA, 2004.

_____._____. **Resolução CME nº 011** de 2004 Altera redação do caput e dos parágrafos do artigo 15, da resolução CME nº 02 de 10/12/2002. Impresso. Anápolis. CMEA, 2004.

_____._____. **Resolução CME nº 053** de 18 de outubro de 2006 Institui as Diretrizes a serem observadas na criação e organização dos Conselhos Escolares pelas Unidades da Rede Municipal de Ensino. Impresso. Anápolis. CMEA, 2006.

_____._____. **Instrução Normativa CME nº 001 /2007** Dispõe sobre os critérios a serem adotados na matrícula de crianças que tenham completado a. Educação Infantil fora da idade estabelecida em lei. Impresso. Anápolis. CMEA, 2007.

_____._____. **Resolução CME nº 016** de 14 de março de 2007 Fixa normas para o Ensino Fundamental do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências. Impresso. Anápolis. CMEA, 2007.

_____._____. **Resolução CME nº 015** de 06 de junho de 2007 Fixa normas para a

Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências. Impresso. Anápolis. CMEA, 2007.

_____. _____. **Resolução CME nº 020** de 26 de junho de 2007 Fixa normas para Educação de Jovens e Adultos no Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências. Impresso. Anápolis. CMEA, 2007.

_____. _____. **Resolução CME nº 039** de 05 de setembro de 2007 Altera a Resolução CME nº 053/2006, que institui as diretrizes a serem observadas na criação e organização dos Conselhos Escolares pelas Unidades da Rede Municipal de Ensino. Impresso. Anápolis. CMEA, 2007.

_____. _____. **Resolução CME nº 045** de 05 de setembro de 2007 Altera a Resolução CME nº 004/2003, que dispõe sobre novos Regimentos Escolares e dá outras providências. Impresso. Anápolis. CMEA, 2007.

_____. _____. **Resolução CME nº 044** de 12 de setembro de 2007 Altera a Resolução CME nº 001/2002, que estabelece critérios para elaboração do Calendário Escolar. Impresso. Anápolis. CMEA, 2007.

_____. _____. **Instrução normativa: CME nº 001/2001** de 17/12/2001. Dispõe sobre os critérios de verificação prévia para as instituições no âmbito do sistema municipal de ensino e estabelece as competências para atuação da inspeção escolar no que se refere. Impresso. Anápolis. CMEA, 2001.

_____. _____. **Informação Técnica CME nº 001/2006** Procedimentos para Regularização de Lacunas na Vida Escolar no Sistema Municipal de Ensino. Impresso. Anápolis. CMEA, 2006.

_____. _____. Ofício nº 102/2006 Deliberação sobre Consulta referente à Validação dos Atos Pedagógicos e Orientação quanto ao Procedimento de Matrícula. Impresso. Anápolis. CMEA, 2006.

ANÁPOLIS. **Decreto municipal nº 13.754/2003**. Regulamenta o art. 3º, da Lei Complementar municipal nº 038/2002, atribui competências ao Secretário Municipal de Educação, em relação ao FMMDE. Impresso. Anápolis. CMEA, 2003.

ANÁPOLIS. **Lei Complementar municipal nº 038/2002**, cria o Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (FUMMDE). Impresso. Anápolis. CMEA, 2002.

ANÁPOLIS. **Decreto municipal nº 13.821**. 14/02/2003 atribui competências ao diretor do Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Impresso. Anápolis. CMEA, 2003.

ANEXOS

ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM EX-CONSELHEIROS DO CME-Ans**1- DADOS PESSOAIS E FORMAÇÃO ACADÊMICA:**

Profissão _____ Escolarização. _____

Graduação: _____ instituição _____ ano de conclusão _____

Pós-graduação: _____ Ano de conclusão _____

2- ATUAÇÃO NO CME:

Como foi escolhido para fazer parte do conselho _____

Período em que exerceu o mandato: _____ Segmento que representou _____

Cargo que exerceu no conselho _____

1. Participou ou tem conhecimento do processo de criação e da consolidação do CME em Anápolis? _____.

2. Antes de fazer parte do CME, fez parte de outra associação ou conselho? Quais? _____

3 – CONHECIMENTO DAS AÇÕES DO CME.

Quadro - Questões de entrevista com os conselheiros selecionados.

Categories de análise	Questões
Participação	1. Como ocorreu a designação (escolha dos representantes) e capacitação (preparação) dos conselheiros no período de sua atuação no CME-ANS
	2. Como a sua participação influenciou as decisões tomadas no conselho? Quais dessas decisões foram mais relevantes para a educação municipal?
Autonomia	3. O que considera ter sido um avanço, na educação básica no município, em relação à ampliação do ensino fundamental para nove anos, á educação infantil e ao financiamento da educação?
	Descreva como foi o relacionamento do conselho com a secretaria municipal de educação? E com o segmento que representou?
Gestão	5. O que pode ser considerado com facilitadores da atuação do conselho e o que pode dificultar essa atuação?
	6. No período em que atuou, ocorreu alguma deliberação plenária da qual não pactuava? Como eram resolvidas as questões que não tinham unanimidade de pensamento? Descreva uma dessas situações.
CME	7. Como tem zelado para que o conselho se organizar para desempenhar suas funções, conforme sua natureza regimental de ser um órgão política, administrativo e financeiramente autônomo?
	8. Defina o Conselho Municipal de Educação.



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO
LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

FORMULÁRIO DE CONSENTIMENTO

Pelo presente, confirmo minha participação no projeto de pesquisa intitulado: O processo de construção da autonomia do Conselho Municipal de Educação do Município de Anápolis, o objetivo do trabalho é investigar que ações na trajetória do Conselho Municipal de Educação de Anápolis-GO, no período de 2001 a 2008, que contribuíram para a construção de sua autonomia, que o caracteriza como órgão representativo da sociedade civil.

Fui informado de que a coleta de dados será realizada em fontes documentais e por meio de entrevista semi-estruturada. A minha participação nessa pesquisa tem caráter voluntário e gratuito. Além disso, posso desistir da minha participação sem qualquer prejuízo.

Para preservar o anonimato, meu nome não constará do questionário. Além disso, os dados serão guardados e utilizados para fins de estudos acadêmicos. As publicações relativas a esta pesquisa não permitem a identificação específica dos participantes. Assim, um breve resumo dos resultados do estudo será encaminhado a mim, no final da pesquisa.

Trata-se de um estudo realizado no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, sob a orientação da professora Doutora; Maria Abádia da Silva.

Anápolis; 2010.

Nome do participante: _____

Assinatura: _____